VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ KOMISJI SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW CZŁOWIEKA (NR 45)

z dnia 19 października 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 45)

19 października 2016 r.

Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, obradująca pod przewodnictwem posła **Stanisława Piotrowicza (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zapoznała się z:

– informacją o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku (druk nr 579).

W posiedzeniu udział wzięli **Marek Zirk-Sadowski** prezes oraz **Maria Wiśniewska** wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Dawid Ożóg, Maciej Zaremba** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

W porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia mamy punkt dotyczący zapoznania się z informacją o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku (druk nr 579).

Bardzo serdecznie witam wszystkich państwa przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. W szczególności bardzo gorąco witam pana prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prof. dr hab. Marka Zirk-Sadowskiego. Bardzo serdecznie witam panią wiceprezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, panią Marię Monikę Wiśniewską. Jeszcze raz serdecznie witam wszystkie panie i panów posłów oraz sekretarzy Komisji.

Stwierdzam, że Komisja dysponuje niezbędnym kworum.

Czy są uwagi do zaprezentowanego porządku dzisiejszego posiedzenia? Jeżeli nie usłyszę uwag, uznam, że Komisja zaakceptowała przedstawiony porządek. Nie słyszę uwag. A zatem przystępujemy do realizacji porządku.

Bardzo serdecznie proszę pana prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o przedstawienie sprawozdania o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2015 roku.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego Marek Zirk-Sadowski:

Bardzo dziękuję. Szanowny panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie, szanowni goście, przypadł mi zaszczyt przedstawienia informacji za rok 2015. Chciałbym podkreślić, że jeżeli dostrzegą państwo jakieś nasze sukcesy – pewnie coś takiego się zdarzy – to nie będzie to moja zasługa, ponieważ w roku 2015 nie byłem jeszcze prezesem. Zostałem wybrany w dniu 30 listopada, a powołany w lutym tego roku. Moja pierwsza całkowita odpowiedzialność będzie za ten rok. Co prawda, w tym czasie byłem prezesem Izby Finansowej, w związku z tym na pewno nie byłem poza tymi sprawami. Chciałbym powiedzieć, że o ile wiem, w maju dostarczyliśmy szczegółowe sprawozdanie, które jest gigantyczne. Jak widzę, pan przewodniczący posiada stosowny egzemplarz. Jeżeli państwa zainteresuje coś bardziej szczegółowo z tego, co będę przedstawiał, można się odwołać do naszego sprawozdania.

Oczywiste jest, że sądownictwo administracyjne jest bardzo ważnym elementem demokratycznego państwa prawnego. Chciałbym przypomnieć w związku z tym, że w przyszłym roku będziemy mieli ciekawą rocznicę, do którejś jakoś się przygotowujemy. W sierpniu 1922 roku został powołany Najwyższy Trybunał Administracyjny. Nasze sądownictwo należy do tej tradycji. Jest to sądownictwo zbudowane na tradycji austriackiej. Co prawda Austria przeszła poważną reformę, ale my trzymamy się jeszcze starej koncepcji. Liczymy na to, że po ich doświadczeniach będziemy mogli dokonać pewnych zmian, ponieważ tam zmiany są już widoczne. Za rok będziemy obchodzić dziewięćdziesiątą piątą rocznicę powołania Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Był to duży zwrot, ponieważ przeszliśmy z systemu francuskiego na system austriacki. Jest

to trochę inna koncepcja. Natomiast w bieżącym roku minęło dwanaście lat funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w strukturze, w której sądy mają dwie instancje. Jest to ważne. Był to drugi przełom, który się dokonał.

Przypomnę tylko, chociaż w tym gronie pewnie nie trzeba o tym przypominać, że wojewódzkie sądy administracyjne działają jako sądy pierwszej instancji, a Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem kasacyjnym. Tak jest nazwany w Konstytucji RP. Jeżeli chodzi o sądy administracyjne, to ich nazwa nie jest pochodzenia konstytucyjnego, została przyjęta ustawą. Do zadań naszego sądu należy sprawowanie nadzoru nad działalnością wojewódzkich sądów administracyjnych, w szczególności rozpoznawanie środków odwoławczych od orzeczeń tych sądów i podejmowanie uchwał wyjaśniających. Jest to pewien specyficzny środek, z którego Naczelny Sąd Administracyjny korzysta. Są dwa rodzaje uchwał. Są uchwały abstrakcyjne zadawane przez prezesa oraz szczegółowe, jednostkowe, które są zgłaszane przez składy sądzące. Przepisy regulujące zakres właściwości sądów administracyjnych, a przede wszystkim Konstytucja RP pozwalają na pełną kontrolę działań administracji publicznej. Jeżeli chodzi o prawo miejscowe, kontrolujemy uchwały, w tym uchwały rejonowych organów administracji publicznej. A więc nasza rola jest bardzo szeroka. Oceniamy zarówno administrację publiczną, jak i administrację samorządową.

Mamy też dodatkowe instytucje. Od pewnego czasu, od roku 2011 w ramach regulacji zabezpieczających prawo jednostek do wyroku i jego efektywnego wykonania zwraca uwagę skarga na bezczynność organu i przewlekłość naszego postępowania, jak też skarga na niewykonanie wyroku sądu. Efektywności postępowania sądowoadministracyjnego, w szczególności w zakresie możliwości szybszego zakończenia sprawy, służy ponadto instytucja samokontroli organu administracji publicznej, która została wprowadzona. W ustawie jest też przewidziane postępowanie mediacyjne i postępowanie uproszczone. Wreszcie sądy i prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego wyposażono w prawo sygnalizowania nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu administracji publicznej. Chciałbym też zwrócić uwagę na to, że do właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy ponadto rozstrzyganie sporów kompetencyjnych pomiędzy organami samorządu terytorialnego a organami administracji rządowej oraz skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, jak też skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem już prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego. Jest to nietypowa instytucja w naszym systemie.

Chciałbym w kilku słowach odnieść się do oceny funkcjonowania sądów administracyjnych w świetle danych statystycznych. Jest to oczywiście ulubiony wymiar prezesów wszystkich sądów i instytucji. Pozwala na sformułowanie pewnych uogólnień, jak też wskazanie pewnych tendencji. Ponieważ zagadnienia te zostały szczegółowo opisane w sprawozdaniu, które państwo otrzymaliście, pozwolę sobie na ich omówienie posługując się głównie wskaźnikami procentowymi.

Jeżeli chodzi o wojewódzkie sądy administracyjne, wpływ skarg na akty i czynności do wojewódzkich sądów administracyjnych od kilku lat jest stabilny z lekką tendencją wzrostową w latach ubiegłych i minimalnym spadkiem w roku 2015, kiedy był on o 0,76% niższy niż w roku 2014. Zaznaczam, że chodzi o wojewódzkie sądy administracyjne. W roku 2015 sądy te, a jest ich szesnaście, łącznie załatwiły 81.353 skargi, w tym w zasadzie 75 tys. skarg na akty i czynności oraz 6443 skargi na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Jest to duży odsetek. Warty odnotowania jest fakt, że 69% skarg wniosły osoby fizyczne, czyli jak się to mówi, zwykli obywatele. Można powiedzieć, że w ogóle jest to sąd trochę występujący w roli rzecznika praw obywatelskich, tylko że w relacjach państwo – obywatel. Dlatego aktywność obywateli jest tutaj bardzo duża. 30% skarg pochodziło od osób prawnych.

Jeżeli chodzi o terminy, gdyż jest to bardzo istotne zarówno dla budżetu, jak też naszej oceny w skali międzynarodowej, wojewódzkie sądy administracyjne w roku 2015 średnio załatwiły w terminie do trzech miesięcy 40,14% skarg na akty i inne czynności oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania, w terminie do czterech miesięcy 53,02%, a w terminie do sześciu miesięcy 72% spraw. Powyżej było zała-

twionych 27% spraw. Bardzo miarodajnym wskaźnikiem świadczącym chyba o szybkości postępowania, chociaż ocena należy do państwa, jest to, że 40,14% spraw kończy się w terminie do trzech miesięcy. Jest to bardzo sprawne działanie. Oznacza to praktycznie, że 40% obywateli dostaje wyrok w ciągu trzech miesięcy.

Z danych statystycznych za trzy kwartały 2016 roku wynika, że czas oczekiwania na rozstrzygnięcie sprawy przez wojewódzkie sądy administracyjne wyniósł w całości średnio 5,9 miesiąca. Oczywiście jest to średnia arytmetyczna, nie ważona, a więc jest troszkę myląca. W Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Białymstoku czas oczekiwania wyniósł 3,6 miesiąca, w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gdańsku cztery miesiące, w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Gliwicach pięć miesięcy, w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym we Wrocławiu sześć miesięcy, a w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie osiem miesięcy. W tym roku to spadło, ale proszę zauważyć, że tam, gdzie po pierwsze, jest ożywiony biznes i dużo decyzji administracyjnych, dużo problemów gospodarczych i podatkowych, tam oczywiście spraw jest więcej, a więc trochę dłużej to trwa. W Warszawie sytuacja jest o tyle specyficzna, że sąd warszawski jest największym sądem w Polsce. Rozstrzyga również wszystkie sprawy naczelnych organów administracji jako sąd pierwszej instancji. Jest to specjalne pole, które zwiększa liczbę spraw w tymże sądzie.

Skargi kasacyjne od wyroków sądów wojewódzkich do Naczelnego Sądu Administracyjnego stanowiły 23% ogółu załatwionych skarg na akty administracyjne oraz bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Świadczy to o sprawności postępowań przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Przy ocenie tegoż wskaźnika należy jednak zaznaczyć, że wiele spraw zostało zawieszonych w oczekiwaniu na wyroki innych sądów, przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego, ale również wyroki międzynarodowe.

Na przykład w sprawach VAT-owskich jesteśmy związani wykładnią sądu w Luksemburgu. Często pytamy o interpretację z tego powodu, że groziłoby to Polsce odszkodowaniami, gdyby okazało się, że Luksemburg stwierdzi jakąś niezgodność. Jesteśmy zatem w pewnym stopniu uzależnieni od tempa pracy owych sądów. Nie mają one najlepszego czasu rozpatrywania, ponieważ koncentrują całą Europę. Średnio jest to dwa lata czekania. Niemniej pytań nie jest aż tak dużo, nie chcę więc wyolbrzymiać owego wpływu. Na przykład w roku 2015 nie zadaliśmy żadnego pytania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Było tylko pięć pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Były to wszystko pytania Izby Finansowej w sprawie VAT-u.

Chyba dobrze też należy ocenić wskaźnik skarg kasacyjnych od wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, można powiedzieć, stopień zadowolenia obywateli z wyroków, bowiem nadzorowi judykacyjnemu sądu wyższej instancji poddano jedynie niecałe 23% wyroków. Wynika z tego, że 77% spraw jest rozstrzyganych prawomocnie w okresie nieprzekraczającym pół roku. Jest to dobry wynik. Reszta spraw, które przychodzą do Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowi małą część spraw, które w ogóle rozpatrują sądy administracyjne.

Jednocześnie trzeba też powiedzieć, że koszty sądowe w sądach administracyjnych nie są wysokie. Tak zupełnie prywatnie jestem zwolennikiem praktycznie zniesienia owych kosztów – tak jest w wielu krajach, np. w Niemczech – gdyż jest to sąd dla obywatela, który spiera się z państwem i często ponosi cenę za to, że skarży się na niewłaściwą decyzję. Co prawda, wtedy zwraca mu się pieniądze, ale musi go być na to stać. Szczególnie w sprawach podatkowych koszty bywają duże, co ma też swoją zaletę, ponieważ z kolei chroni nas przed pieniaczami, niemniej problem jest. Zresztą kiedyś miałem przyjemność sygnalizować to tutaj w państwa obecności.

Ze względu na niski koszt liczba skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego stale wzrasta. Również w roku 2015 liczba spraw wzrosła o 9%. Od roku 2010 liczba skarg kasacyjnych wzrosła aż o 95% mniej więcej przy tym samym składzie sądu. Ale to pół biedy, na to nie narzekamy. Sądzimy, że liczba sędziów jest wystarczająca. Co jakiś czas prosimy o kilku sędziów ze względu na nowe typy spraw, jakie się pojawiają. Głównym problemem jest raczej kwestia procedur. Występujemy obecnie z inicjatywą pewnych

zmian. To wszystko jest jeszcze w przygotowaniu, ale pewne postępowania spróbujemy nieco usprawnić.

Jeżeli chodzi o porównanie z innymi krajami, akurat teraz byłem w Wilnie na Litwie. Mieliśmy spotkanie z sądem litewskim, który kończył piętnaście lat. Jest on całkowicie scyfryzowany, sędziowie wydają wyroki w postaci podpisu elektronicznego. W takim razie akta administracyjne mają trwale w sądzie. My po sprawie oddajemy akta administracyjne. Nie mamy kontroli nad tym, co dzieje się z aktami potem, kiedy wracają do organów administracji. Wszystko, co jest w uzasadnieniu, traktujemy jako zapis tego, co tam było. Jak się pojawi informatyzacja, w którą już wkroczyliśmy – zaraz będę o tym jeszcze mówił – sytuacja ulegnie zmianie. Niemniej na Litwie jest o wiele więcej uproszczeń. W lipcu wydali wiele ustaw ułatwiających procedury, o które poprosiłem, ponieważ, jak to się mówi, mamy tam swoich ludzi, czyli sędziów mówiących bardzo dobrze po polsku. Obiecali mi przesłać polskie tłumaczenia zmian. Będziemy z tego korzystać. Jest to mały kraj, w związku z tym ich doświadczenia są trochę szybsze. Sprawy są tam jakoś odważniej zmieniane. Nie wiążą się z tym też tak potworne koszty, jak u nas.

W roku 2015 ogółem rozpoznano 14.800 samych skarg kasacyjnych. Trzeba zaznaczyć, że większość skarg, gdyż 85% było rozpatrywanych na rozprawie. Jest to najbardziej pracochłonny sposób działania sądu. Trzech sędziów, strony, protokoły, rozprawa, wysłuchania, itd., itd. Wiele spraw można by było przenieść do innego trybu. Być może będziemy proponować, które z typów spraw można przenieść np. do postępowań niejawnych. Chciałbym zaznaczyć, że nie oznacza to postępowań tajnych. Wszyscy państwo pewnie to wiedzą, ale wobec opinii publicznej jesteśmy bardzo ostrożni, kiedy publicznie proponujemy tryby niejawne, żeby źle to nie brzmiało.

Z wniesionych skarg uwzględniono 23%. Jest to mniej więcej stały wskaźnik od kilku lat, co świadczy o tym, że administracja, jeżeli chodzi przynajmniej o punkt widzenia legalizmu, nie działa źle. Pamiętam to jako sędzia. Działam, jestem sędzią sądu administracyjnego od roku 1994. Przedtem w ogóle nie byłem prawnikiem praktykiem w sensie działania w sądach. Otóż kiedyś większość spraw stanowiły po prostu błędy w odczytaniu walidacji, obowiązywania przepisów. Teraz poziom jest mniej więcej taki sam. Spieramy się głównie o interpretacje, ale różnie bywa. Różny jest poziom administracji samorządowej. Trochę inaczej jest w tym zakresie z administracją państwową, publiczną.

Oprócz tego w roku 2015 podjęliśmy siedemnaście uchwał rozstrzygających budzące poważne wątpliwości zagadnienia prawne. Najczęściej podejmuje je skład siedmiu sędziów, chociaż może też i izba, i cały sąd. Oprócz tego załatwiono jeszcze, co trzeba by było dodać do 14.800 spraw, 6744 zażalenia na postanowienia sądów pierwszej instancji bądź zarządzenia przewodniczących składów, 198 skarg na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz 47 skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Rozstrzygnęliśmy też 432 spory kompetencyjne i spory o właściwość. Ogółem rozstrzygnęliśmy mniej więcej 20 tys. spraw. Sędziów jest około 100. W roku 2015 było ich 101. Łatwo jest obliczyć, że jest to sąd dużego wysiłku, gdyż wypada po 200 spraw. Oczywiście nie będę ukrywał, że wspierają nas sędziowie delegowani. Inaczej nie dalibyśmy rady osiągnąć takiego wyniku.

Jeżeli chodzi o dynamikę załatwiania spraw przez Naczelny Sąd Administracyjny, w 2015 roku 51% ogółu spraw rozstrzygnięto w terminie do dwunastu miesięcy. Przeszło połowa spraw była rozstrzygana w ciągu roku, a w terminie do dwudziestu czterech miesięcy 90%. To był ogół spraw. Natomiast w odniesieniu do skarg kasacyjnych w terminie do dwunastu miesięcy załatwiono około 27% spraw, czyli o 3,8% mniej niż w roku 2014. W przypadku zażaleń 90% jest rozpoznawanych w terminie do dwóch miesięcy, zaś w terminie do dwunastu miesięcy wskaźnik ten wynosi 99%.

Poseł Waldemar Buda (PiS):

A łączna statystyka, panie prezesie? Jedna, łączna tak jak w przypadku sądów wojewódzkich. Jaka jest łączna statystyka wszystkich spraw oraz termin ich rozpatrywania?

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jeżeli chodzi o łączną statystykę, termin wynosi – powiem o tym dalej – mniej więcej około dwóch lat, można powiedzieć, że około czternastu, szesnastu miesięcy, z tym że powiedzmy szczerze, zależy to też od izby. Najszybciej rozpatrywane są sprawy VAT -owskie. Oczywiście są izby, gdzie pewne sprawy są rozpatrywane o wiele dłużej. Są to też kwestie związane z podatkami, ale podatkami dochodowymi. Generalnie można powiedzieć, że jest to szesnaście do dziewiętnastu miesięcy.

Trzeba tutaj dodać, że w zakresie terminowości załatwiania spraw, jeżeli porównywalibyśmy to z innymi krajami, przede wszystkim należy zaznaczyć, że w większości państw sąd naczelny jest sądem trzeciej instancji. Jest to ważne. Dlatego tam sprawy są rozpatrywane o wiele szybciej, ale nie aż tak bardzo dużo szybciej. Trybunał Administracyjny w Austrii rozpatruje sprawy w dziewięć miesięcy, Federalny Sąd Administracyjny w Niemczech w ciągu trzynastu miesięcy, z tym że nie obejmuje on spraw finansowych. W Niemczech sądy finansowe są osobne. Finanzgericht stanowi osobny pion sądowniczy. W Szwecji jest to dwanaście miesięcy.

Warto przy tym zaznaczyć, że do tego większość spraw załatwianych jest tam w trybie przedsądu, którego my nie mamy w naszym Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Sąd Najwyższy ma przedsąd. My raczej jesteśmy przeciwnikami przedsądu, ponieważ dostęp do sądu dla obywateli chcemy mieć jak największy.

W przypadku dynamiki znaczenie ma oczywiście też problem kadrowy. W roku 2015 było sporo zaległości jeżeli chodzi o powołania sędziów na nieobsadzone stanowiska. Sprawy te często się przedłużają. Braki kadrowe stanowią pewien uszczerbek, jeżeli chodzi o wydajność i obciążenie sędziów.

Jeżeli chodzi o przedmiot rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, to zagadnienia dotyczące przedmiotu rozstrzygnięć w wojewódzkich sądach administracyjnych zostały państwu szczegółowo przedstawione w tabelach, które państwu przekazaliśmy. À propos pytania pana posła chciałbym jeszcze dodać, że obraz, który przedstawiłem, jest realistyczny. Gdybyśmy doliczyli do tego zażalenia, można by to było zrobić o wiele niżej. Zawsze jednak mówimy o skargach, ponieważ zawsze jest to to, o co obywatelowi zazwyczaj chodzi. Postanowienia często obejmują jakieś zagadnienia rozstrzygane w trakcie postępowania.

Wojewódzkie sądy administracyjne wyeliminowały z obrotu prawnego średnio 21% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Jak mówiłem, na przestrzeni lat współczynnik ten utrzymuje się mniej więcej na tym samym poziomie. Podobnie jak w latach poprzednich najwięcej rozstrzygnięć wojewódzkich sądów administracyjnych zapadło w sprawach podatkowych. Stanowiły one w sądach wojewódzkich 33,69% ogółu załatwionych spraw, a wyłączając skargi na bezczynność organu było to 31%. Z obrotu prawnego wyeliminowano 21% decyzji i innych czynności organów administracyjnych. Było to mniej więcej na poziomie roku 2014. Nie ma tutaj jakiejś nowej dynamiki.

Jeżeli chodzi o sprawy związane z prawotwórczą działalnością organów samorządu terytorialnego, stanowiły one około 2% załatwionych spraw. Z obrotu prawnego wyeliminowano w całości lub w części ponad 37% uchwał. Co do skarg organów nadzoru na uchwały jednostek samorządowych, to na 488 skarg załatwionych uwzględniono 352 skargi. Natomiast w skargach na rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów na 313 załatwionych spraw uwzględniono tylko 48 spraw. Oprócz skarg na akty i czynności wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły jeszcze prawie 30%, dokładnie 29,38% skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania.

Jeżeli chodzi o Naczelny Sąd Administracyjny, tutaj podobnie jak w latach poprzednich najwięcej skarg dotyczyło podatków i innych świadczeń pieniężnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej – tak nazywamy sprawy finansowe – jak też egzekucji świadczeń. Stanowiły one 43,27% załatwionych spraw.

Interpretacje podatkowe stanowiły 10,5%. Jest to potężna, jak państwo wiedzą, obecnie działająca instytucja, która ma wielki i chyba dobry wpływ na działalność podatników, ponieważ uprzedza ewentualne decyzje administracyjne. W naszych sądach zdecydowaliśmy się na kontrolę interpretacji, chociaż oczywiście można było spróbować podchodzić do tego tylko czysto formalnie, tak jak w przypadku ulg podatkowych lub

umorzeń postępowań, gdzie badamy tylko procedurę, poprawność. Uznaliśmy, że tutaj jest inne zapotrzebowanie. W pewnym okresie był spór pomiędzy sądami. W końcu wygrała koncepcja, że tak powiem, substancjalna, materialna, że wdajemy się w interpretacje merytoryczne. Opłacało się to, ponieważ nie ma zbyt dużo powtórzeń. Muszę powiedzieć, że nie ma takiej sytuacji, w której byłby ping-pong interpretacyjny.

W roku 2015 uwzględniono też sześć skarg, przyznając od Skarbu Państwa sumę pieniężną w wysokości 21 tys. zł.

W odniesieniu do instytucji skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, która została wprowadzona do postępowania w kwietniu 2010 roku, w roku 2015 podobnie jak w roku 2014 nie uwzględniono żadnej skargi. Strony często wnoszą o nadzwyczajny środek. Istnieje taka możliwość. Jednak pomimo kilkuletniego obowiązywania owej instytucji i już dosyć bogatego dorobku orzeczniczego Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej materii nie maleje wskaźnik skarg odrzucanych lub oddalanych. Większość skarg została odrzucona z powodu naruszenia tzw. przymusu adwokackiego bądź z powodu braków formalnych skargi, które nie podlegają usunięciu po wniesieniu skargi, np. niewskazania okoliczności, które mogą usprawiedliwiać nieskorzystanie ze zwykłego środka odwoławczego.

Teraz pozwolę sobie trochę powiedzieć o działalności uchwałodawczej. O działalności orzeczniczej sądów administracyjnych już powiedziałem, teraz powiem o działalności uchwałodawczej i o jej wpływie na jednolitość orzecznictwa. Ocena orzecznictwa sądów administracyjnych w roku 2015 wskazuje na kontynuację dotychczasowych kierunków działalności orzeczniczej, służących poszerzeniu sfery ochrony praw jednostki. Znajduje to wyraz zarówno w wyrokach wojewódzkich sądów administracyjnych, jak też w wyrokach i uchwałach Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących między innymi respektowania wartości i dóbr konstytucyjnie chronionych. Treść aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych w 2015 roku częściej była determinowana nie tylko rozwiązaniami zawartymi w Konstytucji RP, ale też w prawie wspólnotowym. W informacji wskazano na liczne przykłady tego typu wykładni prawa krajowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych w roku 2015, podobnie jak w latach ubiegłych, można również zauważyć rozważania odnoszące się do zgodności z Konstytucją RP przepisu będącego podstawą rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie tzw. wykładni prokonstytucyjnej bądź oparcie naszych orzeczeń bezpośrednio na normie konstytucyjnej. Taka możliwość istnieje na podstawie art. 8 ust. 2. Trzeba podkreślić, że w 2015 roku, jak już powiedziałem, nie zadawaliśmy pytań Trybunałowi Konstytucyjnemu. Zarysowała się tendencja do coraz szerszego korzystania z bezpośredniego stosowania Konstytucji RP.

Jak powiedziałem, podejmowanie uchwał jest bardzo ważnym instrumentem pozwalającym na eliminowanie rozbieżności pojawiających się w orzecznictwie sądów administracyjnych. Działalność uchwałodawcza miała istotne znaczenie dla Naczelnego Sądu Administracyjnego, ponieważ było podjętych aż siedemnaście uchwał, w tym cztery uchwały w trybie abstrakcyjnym, dwie z inicjatywy prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego i dwie na wniosek prokuratura generalnego, jak też trzynaście uchwał w normalnym trybie z art. 187 § 1. Oznacza to, że w ramach konkretnej sprawy skład zadał pytanie siedmiu sędziom. Przede wszystkim chodziło o zagadnienia podatkowe. Dynamizm zmian prawa podatkowego jest bardzo duży, w związku z tym rodzi się konieczność uchwał. Dotyczyło to również procedur sądowoadministracyjnych oraz innych problemów dotyczących między innymi uprawnień spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nieruchomością wspólną stanowiącą współwłasność spółdzielni, ochrony przyrody i środowiska, a także zwrotu wywłaszczonej nieruchomości. W uchwałach podjętych w 2015 roku podnoszono ważne kwestie merytoryczne dotyczące uprawnień jednostki w sporze z organem administracji publicznej. Można tam odnaleźć wskazania na potrzebę stosowania przez sądy administracyjne prokonstytucyjnej i prounijnej wykładni przepisów prawa, zgodnie z europejskimi standardami ochrony praw człowieka, którym podlegamy.

Jeżeli chodzi o kontrolę działalności administracji publicznej, czyli wykonywanie wyroków sądów administracyjnych, sygnalizacje, grzywny, to w odniesieniu do zagadnień kontroli administracji publicznej wręcz z przykrością muszę stwierdzić, że w sto-

sunku do lat ubiegłych nie nastąpiła poprawa w zakresie wykonalności wyroków sądów administracyjnych, bowiem liczba grzywien wymierzonych na wniosek skarżących na niewykonanie wyroku zwiększyła się o około 6%. Natomiast o ponad 10% zmniejszył się wskaźnik grzywien wymierzonych organom za nieprzekazanie do sądu skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od jej wniesienia. Tutaj jest poprawa. W przypadku skarg na bezczynność lub przewlekłe postępowanie wskaźnik spraw uwzględnionych wyniósł ponad 15%. Łączna kwota grzywien z tego tytułu wynosiła 315 tys. zł. Adresatami grzywien były centralne organy administracji publicznej, terenowe organy administracji rządowej, organy administracji samorządowej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne.

Sądy stosowały również, o czym wspomniałem, wprowadzony nowelą w 2015 roku przepis umożliwiający przyznanie na rzecz skarżących sumy pieniężnej. Łącznie od organów przyznano stronom kwotę 26 572 zł. Można zatem powiedzieć, że wprowadzone instrumenty umożliwiające sądom administracyjnym dyscyplinowanie organów administracji publicznej wpływają pozytywnie na realizację obowiązków określonych w art. 184 Konstytucji RP. Korzystanie z owych instrumentów na pewno jest niezbędne, bowiem Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu – jak wiemy, jest to organ konwencji – rozstrzygając sprawy dotyczące przewlekłości postępowania odpowiedzialnością obciąża państwo. Jeżeli robimy to wcześniej, wywołuje to efekt w postaci spraw przegranych przed trybunałem.

Jeżeli chodzi o zagadnienia pozaorzecznicze – to też jest ważne – to w celu zapewnienia sądom oraz poszczególnym sędziom powszechnego dostępu do orzeczeń oraz tworzenia warunków do podnoszenia jakości ich pracy oraz jednolitości orzecznictwa zwiększamy liczbę orzeczeń zgromadzonych w Centralnej Bazie Orzeczeń i Informacji o Sprawach. Pod koniec roku zgromadziliśmy w niej już 1582 tys. orzeczeń. Jest to gigantyczna baza. Szczerze mówiąc, jest to baza dla sędziów.

Oprócz tego w ramach realizacji prawa obywateli do informacji Naczelny Sąd Administracyjny w zasadzie jako pierwszy i jedyny sąd w Polsce stworzył Centralną Bazę Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Baza ta zapewnia każdemu nieodpłatny dostęp do orzecznictwa sądów administracyjnych. Obecnie zasób bazy liczy ponad 1249 tys. zanonimizowanych rozstrzygnięć. Usuwamy z nich dane stron. W roku 2015 odnotowano ponad 2800 tys. wejść do bazy, co skutkowało 19.000 tys. operacji wyświetleń stron orzeczeń oraz ich wyszukań. Można powiedzieć, że okazało się, iż ma to sens. Jest to wielkie źródło informacji o prawie. Oczywiście zauważamy też takie zjawisko jak coraz trudniejszą kondensację z systemem. Jeżeli zadaje się pytanie i wyskakuje kilkadziesiąt tysięcy... Sam kiedyś zadałem pytanie w sprawie konstytucyjnej – dotyczyło to art. 2 – czy stosujemy Konstytucję RP czy nie, i wyskoczyło mi 80 tys. orzeczeń, oczywiście bardzo różnych. Stajemy więc tutaj przed problemem opisanym w literaturze. Bazy prawnicze zaczynają być tym samym, czym były papierowe akty prawne. Po prostu stajemy przed murem wielkiej liczby spraw. Jest pytanie, czy zwykłe tagowanie, które jest teraz w tekstach, a którego dokonują twórcy baz, jest wystarczające, czy też w jakimś stopniu nie stajemy tu przed problemem sztucznej inteligencji, nad którą pracuje się w firmach.

Poza tym ostatnio ukazała się bardzo interesująca książka Wojciecha Cyrula z Uniwersytetu Jagiellońskiego, który wskazuje na to, że... W naszym przypadku to nie jest tak, ponieważ publikujemy wszystkie orzeczenia. Ale kiedy korzysta się z baz prywatnych, może być zjawisko pewnego wpływania, wskazywania orzeczeń ważniejszych, które ukazują się najpierw. Jest to jednak sprawa, którą kiedyś być może będziemy się zajmowali wraz z Ministerstwem Cyfryzacji, ponieważ obecnie z nim współpracujemy.

Niemniej nasza inicjatywa z 2007 roku owocuje bardzo dobrze. Sądzę, że być może powinno to być szeroko stosowane także w innych sądach.

Pozostając w obszarze zagadnień informatycznych, pragnę nadmienić, że niebawem zostaną stworzone instrumenty umożliwiające całkowitą digitalizację postępowania przed sądami administracyjnymi. Jest to z pewnością jeden z przełomowych etapów – zostaliśmy jako pierwsi wysunięci do tego zadania, pewnie ze względu na naszą wielkość – w procesie przekształcania sądownictwa administracyjnego w nowoczesny pion wymiaru sprawiedliwości, gdzie w coraz większym stopniu będą wykorzystywane nowe

technologie. Działania te zostały wdrożone na podstawie ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw. Obejmują one nie tylko cyfryzację procedury administracyjnej, ale również działania sekretariatów, że tak powiem, naszych kontaktów ze światem. Oczywiście wiemy, że kultura informatyczna w Polsce jeszcze nie jest gigantyczna, chociaż jesteśmy przodującym krajem w Europie. Wystarczy porównać dostęp do Internetu, który w porównaniu z innymi krajami w Polsce jest łatwy. Chodzi mi o dostęp nieodpłatny. Oznacza to, że obywatel będzie miał w systemie do wyboru formę albo papierową, albo cyfrową. Przy czym forma cyfrowa na pewno będzie dawała pewne korzyści np. w postaci terminów itp., itp. Niezależnie od możliwości cyfrowych w zakresie procedury administracyjnoprawnej zapewnimy oczywiście też tradycyjne możliwości korzystania z sądownictwa. Pracujemy nad tym. Okazało się, że pierwszy termin dotyczący roku 2017 był zupełnie nierealny. W porozumieniu z Ministerstwem Cyfryzacji oraz Ministerstwem Rozwoju udało się przesunąć ową datę o rok. Problem polega na tym, że system pewnie będzie gotowy do marca 2017 roku, ale są wdrożenia pilotażowe. Poza tym, proszę państwa, to, co jest ważne, to fakt, że Ministerstwo Cyfryzacji przygotowuje zdygitalizowaną koncepcję akt administracyjnych. Nie jest ona jeszcze w pełni ukończona. Musimy nawiązać do jakiejś formuły. To, co będzie najcenniejsze, to to, że będą do nas przychodziły zdygitalizowane akta administracyjne. Czytanie sprawy dla stron też będzie wtedy bardzo łatwe, nie mówiąc już o sędziach. Wówczas akta razem ze sprawami zostaną w tej formie w sądzie. Jak już mówiłem na początku, teraz akta administracyjne odpływają od nas. Ostatecznie nie jesteśmy w stanie powiedzieć, co w nich teraz jest. Jak państwo się pewnie domyślają, nawiązuję tutaj do różnych problemów, które ostatnio nurtują naszą administrację. Chciałbym podkreślić, że mamy bardzo dobrą współpracę z Ministerstwem Rozwoju oraz Ministerstwem Cyfryzacji. Zawarliśmy porozumienie z Ministerstwem Cyfryzacji, które ułatwi nam poszczególne sprawy, ale o tym będę mówił w ramach przyszłorocznego sprawozdania.

Obecnie finansowane są też działania na rzecz poprawy warunków lokalowych Wojewódzkiego Sądu Wojewódzkiego w Warszawie przy ul. Pankiewicza. Mieliśmy pecha z przetargiem, ale obecnie wszystko wraca do normy. Mogę powiedzieć, że w roku 2015 wszystko było jeszcze bardzo dobrze. Dzięki temu będziemy się starali polepszyć wyniki Wojewódzkiego Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, ponieważ są w nim najdłuższe terminy ze względu na masę orzecznictwa, którą przerabia. Obecnie jest tam 150 sędziów. Po to, żeby z terminami było normalnie, chcielibyśmy osiągnąć liczbę sędziów na poziomie 170. Pracujemy nad tym, będziemy o to występować. Są to jednak sprawy związane bardziej z budżetem niż z kwestiami organizacyjnymi.

Kończąc chciałbym podkreślić, że możliwość realizacji funkcji orzeczniczych zapewniających rozstrzyganie spraw w pierwszej instancji w terminie nie dłuższym niż sześć miesięcy jest bardzo istotną sprawą, ponieważ oznacza to, że spełniamy warunki zabezpieczenia finansowo-budżetowego. Sąd drugiej instancji nie tworzy owych wskaźników.

Powiem szczerze, że obecnie jesteśmy najbardziej skupieni na sądzie naczelnym, ponieważ okazał się on trochę wąskim gardłem dla 23%. Chcielibyśmy osiągnąć dwanaście miesięcy. Zabierze nam to trochę czasu. Z perspektywy kilku miesięcy mogę powiedzieć, że obecnie w zasadzie opanowujemy wpływ, chociaż nigdy nie możemy być pewni, jaki ów wpływ będzie. Czasami z przecieków z ministerstw wiemy, że szykuje się jakieś tsunami np. z Ministerstwa Finansów. Bardzo wielkim problemem w tym roku były gry. Był to przykład gigantycznego tsunami w sądach wojewódzkich, które zwolniło nam tempo.

Generalnie cała koncepcja naszego sądownictwa chyba jest trafna. Administracyjność nie jest jakoś za bardzo przesycona formalizmem. Liczymy na to, że zmiany proceduralne, które będziemy proponować po zdobytych doświadczeniach, spowodują, że tempo będzie na dobrym poziomie, że będzie to rok, półtora. Powiem szczerze, że szczególnie zależy nam na sprawach podatkowych – tutaj mamy dobre tempo – oraz gospodarczych, ponieważ od tego bardzo dużo zależy. Jest to inny typ spraw. Nie oznacza to, że bagatelizujemy pozostałe sprawy, ale tutaj rola orzeczeń kształtuje się inaczej. Opóźnienia mogą prowadzić nawet do wpływu na bardzo trudną sytuację przedsiębiorstw lub obywateli.

Będąc w parlamencie chciałbym podkreślić, że dobre wyniki w dużej mierze zawdzięczamy dobrej współpracy z Sejmem i władzą wykonawczą. Liczymy na dalszą owocną współpracę. To tyle umiarkowanego optymizmu. Mam nadzieję, że nie był zbyt duży. Bardzo państwu dziękuję za wysłuchanie mnie.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Serdecznie dziękuję panu prezesowi za obszerną informację o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarówno za tę w wersji papierowej, ujętą w druku nr 579, jak również za tę informację, którą pan prezes był uprzejmy przed chwilą przedstawić Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Jest to też okazja do tego, żeby podziękować Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oraz wszystkim sądom administracyjnym za ogrom pracy. Myślę, że należy podziękować również za to, że akurat praca sądów administracyjnych nie wzbudza większych niepokojów społecznych i w znaczącej mierze jest odbierana pozytywnie, o czym świadczy także i to, o czym powiedział pan prezes, czyli dostępność do orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, możliwość wykorzystywania tych orzeczeń przez obywateli i przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Myślę, że ważne jest to, o czym powiedział pan profesor, że w pierwszej kolejności rozpatrywane są te sprawy, które wiążą się z finansami, a które są jakże ważne. Sądzę też, że optymistycznie brzmi to, iż z wykonawstwem orzeczeń jest coraz lepiej. Myślę, że służą temu te instrumenty, które pozwalają wyegzekwować respektowanie orzeczeń sądów administracyjnych.

Drodzy państwo, jesteśmy w momencie, w którym otwieram dyskusję. Bardzo proszę. Do głosu zgłasza się pani poseł profesor Krystyna Pawłowicz. Bardzo proszę.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Z jednej strony chciałabym przyłączyć się do oceny pana przewodniczącego. Rzeczywiście orzecznictwo sądów administracyjnych nie budziło tyle kontrowersji. To prawda. Zwrócę natomiast uwagę na inną rzecz. Wcześniej zapytam jednak, czy jest jakaś statystyka za rok 2015 dotycząca spraw związanych z reprywatyzacją, ponieważ na sądach ciąży zarzut, że przyklepywały różnego rodzaju działania administracji w tym zakresie, niespecjalnie uwzględniając zarzuty, roszczenia osób poszkodowanych w procesach. Krótko mówiąc, czy jest jakaś statystyka dotycząca spraw reprywatyzacyjnych?

Korzystając z okazji, że pan prezes jest obecny, chciałabym zapytać o rzecz, która nie dotyczy roku 2015, ale roku 2016. Chciałabym zapytać, dlaczego pan sędzia wziął udział w Kongresie Sędziów Polskich. Czy mógłby pan wyjaśnić, na jakiej podstawie? Jako prawnicy, reprezentując organy, które mamy zaszczyt reprezentować, w swojej działalności publicznej zawsze kierujemy się podstawami. Zdaniem pana profesora sędziego, na jakiej podstawie kongres został zwołany? Dlaczego wziął pan udział w antyrządowym, umówmy się, politycznym kongresie? Czy pan prezes popiera polityczne uchwały i antyrządowe, antypaństwowe, może nie antypaństwowe, ale zwyczajnie polityczne wypowiedzi, co oczywiście pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym obowiązkiem niezawisłości sędziowskiej oraz niebrania udziału w życiu politycznym? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę pana profesora. Po kolei.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Mam uwagę do formalnego pytania pani poseł, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Proszę ją zawrzeć w swoim wystąpieniu.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie przewodniczący, bardzo proszę, ponieważ dotyczy to pytania pani poseł.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie pośle, nie ma formuły uchylania pytania. W sądzie obowiązuje taka zasada, natomiast w parlamencie nie ma takiej instytucji.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Właśnie chciałem prosić o uchylenie pytania, ponieważ wydaje mi się ono niestosowne. Jednak nie prowadzimy tutaj śledztwa.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Przewodniczący nie ma takiej władzy, żeby uchylać pytania. Zawrze to pan w swoim wystąpieniu, panie pośle. Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Dziękuję bardzo. Zacznę od pierwszego pytania dotyczącego reprywatyzacji. Muszę powiedzieć, że problem ma wiele lat, ponieważ dekret Bieruta obowiązuje od wielu lat. Został wydany w 1945 roku. Tradycja, judykatura dotycząca tych spraw jest bardzo stara. Możliwość sądzenia w tych sprawach przejęliśmy dopiero w roku 1995. Pojawiła się możliwość, że sądy administracyjne mogły rozstrzygać tego typu sprawy. Stanowią one absolutny margines naszych rozstrzygnięć. Jest tak z prostego powodu, że do nas dochodzą tylko spory w sytuacji, kiedy administracja odmawia reprywatyzacji. Nie było dużo takich przypadków. Kryteria, które zostały wypracowane, były dosyć jasne. Powiem, że np. w roku 2012 wpłynęły tylko 53 sprawy. Tyle też rozstrzygnięto.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Spraw dotyczących reprywatyzacji?

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Dekretu warszawskiego. Tak to umownie nazywamy. W roku 2013 było 89 spraw. Nastąpił wzrost. Potem było 65 spraw. W roku 2015 zanotowaliśmy wzrost. Było 118 spraw, z których dotąd rozstrzygnęliśmy 40. Szczerze mówiąc, sądzę, że mamy sporo osiągnięć, ponieważ w jakiś sposób nasze orzecznictwo było też następstwem orzecznictwa Sądu Najwyższego. Zawsze było poprzedzane sprawami cywilnymi. W zasadzie liczba spraw była zależna od sukcesów lub braku sukcesów na poziomie spraw cywilnych i administracji samorządowej. Można powiedzieć, że naszymi uchwałami wnieśliśmy do owego orzecznictwa trochę ustaleń.

Teraz mamy nową sytuację, o której niestety nie mogę jeszcze nic powiedzieć, ponieważ obecnie cała ta sprawa została zmodyfikowana ustawą, która weszła w życie w dniu 17 września 2016 roku. Jest to ustawa z 2015 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Póki co jeszcze w ogóle nie mamy takich spraw. Bodajże w sierpniu ustawa została podpisana przez pana prezydenta. Nastąpiły tam pewne modyfikacje. Między innymi jest odmowa ustanowienia kuratora dla ochrony praw, co do których istnieją określone przesłanki. Ustawa wprowadziła pewne modyfikacje, ale nie umiemy ich jeszcze ocenić, ponieważ do tej pory nie mamy orzecznictwa.

Chciałbym podkreślić jedną rzecz, która trochę umyka w dyskusji. Mianowicie dekret Bieruta to nie było to samo, co reforma rolna. To nie była nacjonalizacja. Celem dekretu nie było znacjonalizowanie wszystkiego. Nacjonalizacja była instrumentem. Miała być okresem przejściowym w związku z koncepcją odbudowy stolicy. Okazało się, że w Warszawie przed wojną większość nieruchomości była w rękach prywatnych. W związku z tym podjęto decyzję o tym, że zostaną one przekazane gminie, miastu stołecznemu Warszawy. Istotną rolę odgrywał tutaj zarząd, który zarządzał nieruchomościami. W gruncie rzeczy dekret Bieruta był aktem planistycznym. Po to, żeby umożliwić swobodną urbanistyczną przebudowę miasta, przekazano to wszystko gminie z założeniem, że jednak będzie się zwracało właścicielom. Dlatego wprowadzono art. 7. Jest to trochę dziwna sytuacja, że rozstrzygamy na podstawie aktu, który nie stanowił nacjonalizacji, chociaż miał skutki nacjonalizacyjne. W związku z tym obecnie musimy realizować ochronę prawa własności, odwołując się do aktu, który chronił ją tylko cząstkowo w art. 7, pozwalając w pewnych sytuacjach na zwrot nieruchomości właścicielom, spadkobiercom i ich następcom. To tutaj wytworzyły się główne problemy. Jak już powiedziałem, takich spraw nie ma dużo. Do nas docierają tylko spory. W związku z tym u nas nie ma lokatorów, którzy by przyszli i skarżyli. Zazwyczaj odczuwają oni to wszystko za późno, mobilizują się w momencie, kiedy jest już po wszystkim. Lokatora nawet nie dopuszczamy jako uczestnika, ale gdyby lokatorzy utworzyli stowarzyszenie, to nasze

sądy mają prawo dopuścić tego typu organizacje jako uczestnika postępowania. Niemniej jednak nie przychodzą, nie notujemy takich inicjatyw.

Zaczęło się to w zasadzie dopiero teraz, kiedy świadomość prawna wzrosła. Tak to rozumiemy na podstawie liczby skarg. Proszę zauważyć, że ich liczba wzrosła. W roku 2014 było ich 65, a w roku 2015 już 118. Oznacza to, że nastąpił jakiś skok. Rozpatrywaliśmy to bardzo ostrożnie, dlatego tylko 40 spraw zostało rozpoznanych, a 82 nie. Zastanawiający był skok liczby spraw. Prawdopodobnie były obawy przed ustawą reprywatyzacyjną, przed tym, że zablokuje ona możliwość odzyskiwania. Był ożywiony ruch sprzedaży roszczeń. W takim razie, jak się to mówi, sprawa na pewno jest rozwojowa w tym sensie, że będziemy formułowali uchwały i rozpatrywali sprawy. Jak będzie z decyzjami administracyjnymi, nie wiemy. Są zapowiedzi powtórnego badania decyzji administracyjnych. Zobaczymy. Niemniej mogę powiedzieć, że przy tej liczbie spraw dotyczących nieruchomości w ogóle, które rozpatrujemy, dzisiaj dekret nie jest przez nas zbyt szeroko badany.

Druga sprawa dotyczyła kongresu sędziów. Oczywiście uważam...

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Akurat nie jest to przedmiot obrad Komisji. Niech pani prywatnie zada takie pytanie.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Panie pośle, proszę nie przerywać.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Panie pośle, proszę zabierać głos...

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

Wiem, że nie jest, ale zadałam pytanie. Pan prezes jeżeli będzie chciał, odpowie.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Bardzo państwa proszę o zabieranie głosu po udzieleniu głosu. Wszyscy państwo będzie mieli możność wypowiedzenia się. Jeżeli pan prezes chce odpowiadać, proszę pozwolić mu udzielić odpowiedzi.

Głos z sali:

Nie musi pan.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jeżeli nie muszę, może odpowiem prywatnie. Nie chciałbym urazić pani poseł, ale rozumiem, że każde słowo ma tutaj pewną wagę. W związku z tym jeżeli państwo, pan przewodniczący upoważni mnie do tego, że nie muszę odpowiadać, oczywiście chętnie zrezygnuję z odpowiedzi.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

O głos prosił pan przewodniczący Andrzej Matusiewicz. Proszę bardzo.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie prezesie, z informacji wynika, że utrzymuje się stała tendencja, jeżeli chodzi o rozpoznania spraw w poszczególnych kategoriach. W dalszym ciągu najwięcej jest spraw podatkowych, później celnych, później tych, które należą do kognicji samorządowej, ewentualnie samorządowych kolegiów odwoławczych. Jeżeli chodzi o sprawy, które wynikają z zadań zleconych samorządom przez administrację rządową, procedowane jest to poprzez organy administracji rządowej, poprzez wojewodów.

Z informacji wynika też, że największe problemy są, jeżeli chodzi o sprawy podatkowe. Zapadały uchwały w składzie siedmiu sędziów, jeżeli chodzi o podatek akcyzowy, podatek VAT. Jest rozbieżność interpretacji. Chciałbym zapytać o preferencje dla rozpoznawania spraw podatkowych. Czy wynika to z regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy zachowana jest tutaj kolejność wpływów?

Chciałbym jeszcze zapytać o bardziej konkretną rzecz. Przynajmniej do roku 2005 były rozbieżności, jeżeli chodzi o podatek dochodowy od nieodpłatnej umowy służebności przesyłu. Jak wiadomo, instytucja ta jest od 2008 roku. Służebność przesyłu albo jest za wynagrodzeniem albo jest nieodpłatnie. Niektóre wojewódzkie sądy administracyjne

interpretowały to w ten sposób, że kiedy jest zmiana opłaty na nieodpłatność, to jest to przychód po stronie zakładu energetycznego. Podatek jest też wtedy, kiedy umowa jest zawarta nieodpłatnie. Mam sygnały od radców prawnych, przynajmniej z województwa podkarpackiego, że takie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie niweczy zmiany wynikające z art. 305^1 Kodeksu cywilnego w zakresie ustanowienia służebności przesyłu, dlatego że w interesie zakładów energetycznych nie leży zawieranie podobnych umów, gdyż później muszą płacić podatek dochodowy. Nie wiem, czy nie należałoby – zdaje się, że nie było tu uchwały w składzie siedmiu sędziów, tylko były orzeczenia, a więc musiał być skład trzech sędziów – tego ujednolicić, dlatego że nie taki był cel zmian umowy, wprowadzenia nowego rodzaju umowy służebności przesyłu w roku 2008.

Chciałbym jeszcze zapytać o reprywatyzację, Czy 118 spraw dotyczy tylko dekretu Bieruta czy również przepisów z lat 50.? Były takie ustawy, na przykład była krótka ustawa z 1958 roku, która zawierała zaledwie cztery artykuły, a która dotyczyła zakładów produkcyjnych. Ówczesne władze PRL-u nadużywały tego. Prezydia miejskich, powiatowych, wojewódzkich rad narodowych wydawały orzeczenia w tym zakresie z naruszeniem prawa. Znam takie sprawy, że na podstawie ustawy o zakładach produkcyjnych przejmowano na własność hotele. Czy liczba 118 spraw obejmuje także te sprawy, które wynikają z bardzo szczegółowych ustaw z lat 50., czy tylko te, które wynikają z dekretu? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, panie profesorze.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jeżeli chodzi o sprawy dotyczące VAT-u, to nie ma specjalnego preferowania regulaminowego lub wynikającego z działania sądu. Oczywiście wynika to z regulaminu, że możemy przyspieszać podobne sprawy, jeżeli jest taka możliwość. Możliwość taka pojawia się np. wtedy, kiedy zwalnia się termin. Generalnie jeżeli chodzi o sprawy podatku VAT, mają one bardzo dobre tempo z tego powodu, że jest tam sporo takich, które nazwałbym tasiemcowymi. U nas obowiązuje zasada, że każdy miesiąc musi mieć osobną decyzję. Bardzo często organy mają dzięki temu bardzo dobre statystyki. Nie łączą spraw w jednej decyzji, tylko wydają ich kilkanaście. Wtedy orzekanie nabiera tempa, dlatego że praktycznie jest to jedna sprawa, która potem rzutuje na pozostałe, chociaż czasami różnie bywa, ponieważ miesiące często się różnią. Niewątpliwie jednak ułatwia to orzekanie w tych sprawach. Poza tym orzekanie ułatwia też to, że często interpretacje są nam wskazane z góry przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wiemy, że VAT jest istotny przy obliczaniu naszej składki unijnej. Oblicza się ją według VAT-u, który powinniśmy zebrać. Jeżeli zbierzemy mniej, a Unia powie, że powinniśmy zebrać więcej, to jakby płacimy pustą składkę. Jest to bardzo ważny problem. W każdym razie jest kontrola, są wskazówki, a dyrektywa jest bardzo szeroko interpretowana. Powoduje to, że korzystamy z tego, co bardzo ułatwia interpretacje. Nie ma tylu rozbieżności, bardzo łatwo jest to ustalić.

Jeżeli natomiast chodzi o sprawy przesyłowe, rzeczywiście toczyło się tutaj sporo sporów. Głównie chodziło tu o problem budowli i obiektu budowlanego. Przede wszystkim chodziło o pojęcie. Powiedzmy szczerze, że jest to taki spór... Prawo ma tę wadę, że jest pisane w języku naturalnym, w tym samym, w którym pani Szymborska pisała wiersze. To nie jest inny język. Musimy próbować ustalić znaczenie. Wysiłek ten trwa.

Różne są metody osiągania jednolitości interpretacyjnej. Nie możemy sędziom narzucać jej siłą. Za wcześnie wydana uchwała powoduje, że z reguły dochodzi do sporów, do kolejnych rozbieżności i żądania nowej uchwały. Z reguły robimy narady, spotkania. Czasami to trwa. W przypadku ustawy średnio mniej więcej po dwóch, trzech latach wiemy, co w niej jest. Jest to zasadnicza sprawa. Coś, co jest czytane i pozornie jasne, w praktyce w poszczególnych przypadkach wymaga interpretowania. Oczywiście poprzedzamy to dyskusjami. Jeżeli widzimy, że są ugruntowane np. dwa stanowiska, to wówczas albo ja, albo jakiś skład decyduje się na pytanie. Podobną sytuację mieliśmy ostatnio z grami hazardowymi. Pewnie będziemy o tym informować w przyszłym roku. Zapłaci-

liśmy za to wysoką cenę, ponieważ w sądach wojewódzkich było sporo opóźnień. Wyczekaliśmy już do momentu, kiedy stanowiska ustabilizowały się. Mogłem zadać pytanie, które praktycznie rozstrzygnęło wszystkie problemy.

Jeżeli chodzi o sprawy związane z dekretem Bieruta, chciałbym powiedzieć, że w zasadzie trzeba na to spojrzeć całościowo. Oczywiście ustawy też były. Chodziło tam o interes publiczny, o realizację zapisów. Jeżeli chodzi o hotele, był to klasyczny przykład, dlatego że nasz sąd uznał, że osoby prywatne też mogą realizować interes publiczny, że nie muszą tego robić tylko osoby prawne, państwowe. W związku z tym był to jeden z problemów, który był rozpatrywany.

Może poproszę jeszcze panią prezes, dyrektor Biura Orzecznictwa, która, jak widzę, dysponuje gotowymi orzeczeniami. Będzie to łatwiej sprecyzować, żeby można było zapisać. Osobiście po dyskusji zawsze lubię zapisać sygnaturę orzeczenia.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Bardzo proszę, pani prezes.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Proszę państwa, obracamy się w roku 2015. Chciałabym więc wrócić do naszej informacji. Oprócz danych statystycznych na temat wpływu, pani profesor prosiła o podanie, czy są wszystkie dane. Wobec tego chciałabym sięgnąć do naszej informacji. Na str. 311 jest pokazany wpływ skarg do wojewódzkich sądów administracyjnych według symboli. Między innymi na kolejnej str. 344 mamy szczegółową rozpiskę dotyczącą gruntów warszawskich. Pod poz. 56 mamy symbol 6076. Są to sprawy objęte dekretem o gruntach warszawskich. Są tu szczegółowe dane co do liczby pozostałych spraw, wpływu, sposobu załatwienia. Są to dane statystyczne, które obrazują, ile jest spraw, ile zostało załatwionych. Jeżeli popatrzymy na liczbę spraw załatwionych przez sądy administracyjne, okazuje się, że jest to zaledwie niewielki ułamek procenta. Niemniej jednak są to sprawy bardzo istotne z punktu widzenia prawa i odniesień społecznych.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Na przykład bardzo istotna jest sprawa Pałacu Kultury i Nauki.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Jak już pan prezes wspomniał, sprawy te znalazły się w sądzie dopiero w późniejszym okresie, nie są od samego początku, tylko od 1995 roku. W informacji znajduje się też opisowe sprawozdanie. Na str. 148 w pozycji 3.4 mamy sprawy z zakresu gospodarki mieniem.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Są sygnatury akt, które można wywołać w naszej bazie i dokładnie przeczytać.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Jest pokazane, w jakim kierunku szło orzecznictwo, co podtrzymano z dotychczasowego orzecznictwa, jak to wygląda. Chodziło między innymi o kwestie strony, kto jest stroną postępowania.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Przepraszam, że przerywam. W dyskusji toczącej się w radzie warszawskiej było to mocno podnoszone przez lokatorów.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Chodziło też o to, kto mógł złożyć wniosek dekretowy. W kwestii związanej z interesem prawnym strony w sprawach dotyczących roszczeń wynikających z przepisów dekretu z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy kontynuowano dotychczasową linię orzeczniczą, w myśl której urzędy likwidacyjne, powołane dekretem z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich, nie zostały upoważnione do reprezentowania byłych właścicieli nieruchomości warszawskich, w tym między innymi do składania wniosków dekretowych. Były nieliczne orzeczenia mówiące inaczej, ale linia orzecznicza sądu w tej mierze jest jednoznaczna. Urzędy te w imieniu byłych właścicieli nie mogły składać takich wnio-

ków. Na podstawie takich wniosków nie można też wszcząć postępowania. Natomiast organy działały różnie, nieraz przyjmowały, iż w ten sposób można było złożyć wniosek.

W postępowaniu dekretowym oprócz Skarbu Państwa lub gminy może występować jedynie w charakterze strony były właściciel nieruchomości lub jego następca prawny, a także osoba trzecia, o ile uprawnienie swoje wywodzi z tytułu prawnorzeczowego. Przyjęto, że taki tytuł posiada aktualny właściciel wyodrębnionego lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku usytuowanym na gruncie dawnej nieruchomości warszawskiej. A więc zasadą jest, że dopuszczamy wszystkich obecnych właścicieli danego gruntu i wszystkich byłych właścicieli gruntu. Stoimy na stanowisku, że właściciele mieszkań nabytych są właścicielami.

Przyznaję, że pojawiło się stanowisko, które wyszło między innymi z organów, że stronami nie są obecni właściciele nieruchomości, tylko byli, ponieważ dotyczy to zaszłości, dotyczy tylko prawa użytkowania wieczystego. W sądzie wojewódzkim zapadło kilka incydentalnych wyroków przyjmujących taką koncepcję, ale nie została ona podzielona w ani jednym wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny. Wręcz przeciwnie, Naczelny Sąd Administracyjny wszystkie te orzeczenia uchylił. Zajął jednoznaczne stanowisko, że obecni właściciele nieruchomości warszawskich, którzy je nabyli, są chronieni.

Pan prezes wspomniał wcześniej o sprawie najemców. Nasze orzecznictwo szło w tym kierunku, że najemca nie ma samodzielnego tytułu. Korzysta z uprawnienia właściciela. W związku z tym prawa są chronione przez właściciela całej nieruchomości, czy to indywidualnego, czy to Skarb Państwa bądź gminę. Inną sprawą jest, czy najemcy mogą utworzyć stowarzyszenie i występować. Tutaj wchodzą w grę przepisy o postępowaniu.

Ponadto w 2015 roku było prezentowane jednoznaczne stanowisko, które podtrzymuje poprzednie orzecznictwo. Oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości warszawskiej osobie trzeciej, mimo istnienia nierozpoznanego wniosku dekretowego albo w przypadku gdy stwierdzono nieważność odmownej decyzji dekretowej, uniemożliwia uwzględnienie takiego wniosku, gdyż ze względu na zakres uprawnień obecnego użytkownika wieczystego nie jest możliwe zadysponowanie obciążonej tym prawem nieruchomości na rzecz innego podmiotu, nawet jeśli ma on do tego pełne prawo. Taki jest kierunek orzecznictwa. Jest tu przywołanych znacznie więcej orzeczeń wskazujących, jaka jest linia orzecznicza. Nie chciałabym zabierać państwu zbyt dużo czasu. Odsyłam do naszego sprawozdania, w tej mierze do str. 148–149 i kolejnych aż do str. 153.

Jeżeli będzie taka konieczność, jeżeli będziecie państwo chcieli zapoznać się z bardziej szczegółowymi danymi statystycznymi bądź naszą linią orzeczniczą, jesteśmy gotowi przedłożyć Szanownej Komisji taki materiał. Prosimy wówczas o zakreślenie terminu.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę, pan poseł Janusz Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Moje uwagi dotyczyły kwestii kongresu.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dobrze. Dziękuję bardzo. Proszę, pan poseł Bartłomiej Wróblewski.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, w związku z wieloletnim doświadczeniem sędziowskim chciałbym zapytać pana o to, jakie pana zdaniem zmiany organizacyjne lub prawne mogłyby wpłynąć na poprawienie, na dalsze poprawianie działalności sądów administracyjnych. Z jednej strony oczywiście chodzi o to, co parlament np. poprzez ewentualne dodatkowe środki budżetowe mógłby zrobić, żeby realnie poprawić funkcjonowanie sądów administracyjnych. Dotyczy to także oczywiście zmian w prawie, które mogłyby usprawnić działanie sądów. Rozwinięciem mojego pytania jest pytanie o to, co Naczelny Sąd Administracyjny, co sądy administracyjne same mogłyby zrobić, żeby usprawnić swoje działanie. Może być tak, że istnieją jakieś możliwości usprawnienia działalności niezwiązane z dodatkowymi środkami finansowymi. Każda instytucja publiczna oczywiście ma nieograniczone potrzeby finansowe, ale co sądy

administracyjne mogłyby zrobić we własnym zakresie, żeby poprawić funkcjonowanie owej instytucji? Jest to pierwsze pytanie.

Drugie pytanie dotyczy problemu, który w mojej ocenie staje się bardzo poważnym problemem społecznym. Chodzi mianowicie – być może, a nawet na pewno jest to sformułowanie bardzo ostrożne – o pewnego rodzaju kryzys zaufania do sędziów. Oczywiście ktoś może powiedzieć, że jest to kryzys, który ma charakter polityczny. Na pewno jest to jakiś z elementów, który się na to nakłada. Wydaje się jednak, patrząc na opinie, które wyrażają obywatele, że jest to problem dużo bardziej złożony i głębszy. Oceny polityczne, zaangażowanie polityczne niektórych sędziów tylko nakładają się na zjawisko chyba jednak rosnącego braku zaufania do sędziów. Co można by było zrobić, co moglibyśmy zrobić? Mówiąc „my" mam na myśli, z jednej strony to, co mogliby zrobić sami sędziowie, w szczególności sędziowie sądów administracyjnych, a co być może mogłyby zrobić inne instytucje publiczne, żeby zaufanie to zwiększyć. Pewnie nie są możliwe żadne działania, które pozwoliły szybko zmienić ów stan rzeczy, ponieważ w społeczeństwie jest to jednak dosyć ugruntowana opinia. Jakie działania powinniśmy wykonywać, żeby przynajmniej ograniczyć poziom nieufności? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jeżeli chodzi o pierwsze pytanie, wydaje mi się, że pomoc, którą zyskujemy z państwa strony, granice finansowe są dla nas wystarczające. Nie mamy jakiegoś poczucia niedostatku lub braku. Oczywiście o wszystko trzeba zabiegać. Jest to zupełnie normalne, gdyż w każdym państwie jest konkurencja interesów. Czasami potrzebujemy jakiejś większej specjalizacji sędziów. Wtedy potrzebujemy w sądach większej grupy sędziów, ale dużo jesteśmy w stanie zrobić sami.

Przykładem jest przesunięcie terminu informatyzacji. Muszę powiedzieć, że oczywiście musieliśmy przekonać do tego, wykazać, że jest to potrzebne, że nie jest to z naszej winy. Przecież sądy w ogóle nie są stworzone do tego, żeby się informatyzować. Podjęliśmy zadanie stworzenia komisji, licząc na to, że na przyszłość będzie to bardzo przydatne dla sądów powszechnych w momencie, kiedy to one wkroczą w informatyzację. Mamy szansę na wyznaczenie standardów. Być może to się uda. Dostaliśmy pomoc, gdyż uzyskaliśmy roczne przesunięcie, które nam wystarczy. Dostaliśmy pomoc ze strony administracji. Mamy możliwość eksperymentowania na Podlasiu, czyli w krainie w sumie bardzo dobrej administracji w Polsce. Będziemy tam sprawdzać nasze systemy, właśnie przejście do administracji.

Bardzo istotna jest natomiast druga część pytania. Jak to kiedyś powiedział Kennedy, pomyślcie, co wy możecie zrobić dla sądów. Oczywiście powiedział to o Ameryce. Myślimy raczej takimi kategoriami. Przede wszystkim jest to kwestia umiejętnego korzystania z zasobów ludzkich. Dobrze zarządzany sąd musi mieć dwie właściwości. Musi mieć mianowicie dobry mechanizm przerzucania ludzi w momencie, kiedy w jakimś sądzie coś się wali lub jest w nim potrzebna większa pomoc. Mamy taki mechanizm. Cały czas jest analiza. Przesuwamy sędziów, oczywiście za ich zgodą, do pracy w innych zespołach, często tylko w ramach jednej sesji w miesiącu, a to już jest bardzo dużo.

Drugi wymiar to stworzenie dobrej komunikacji wewnątrz sądu. Model sądu jako klasztoru, w którym sędziowie schodzą się jedynie na medytację tuż przed sprawą, jest zupełnie nieaktualny, dlatego że działamy w ramach prawa publicznego. Co innego prawo prywatne takie jak prawo cywilne. Jest to aparatura pojęciowa. To samo jest w prawie karnym. Są to dosyć ścisłe rozważania. Jeżeli w prawie publicznym powie się „renta"... Kiedyś tak było w podatku dochodowym od osób fizycznych, że wszyscy myśleli, że można ją odliczyć, kiedy stworzy się na papierze rentę dla babci. Były to sprawy, które musieliśmy zacząć dyskutować. Ustalenie znaczeń takich pojęć trwa bardzo długo, wymaga dyskusji i spotkań.

Pamiętam, że w 2004 roku największym problemem – w zasadzie tworzyliśmy sąd od podstaw, sprowadzając sędziów z różnych części kraju – było stworzenie wspólnego języka. Miałem wrażenie, że jest to jakaś wieża Babel, przynajmniej w finansach. Każdy

mówił trochę innymi kategoriami. Zajęło to kilka lat, ale dzięki naszym spotkaniom, dyskusjom dzisiaj dobrze się rozumiemy. Mniej więcej wiem, znam poglądy poszczególnych sędziów.

Oczywiście dochodzi do tego racjonalne wykorzystanie zasobów, które otrzymujemy, czyli wsparcie finansowe, jak też – moim zdaniem – cały czas dążenie do rozwoju po to, żeby się nie zasiedzieć. Jest to bardzo ważna sprawa. Szczególnie w sądach administracyjnych mamy bardzo ożywioną wymianę międzynarodową. My wyjeżdżamy, przyjeżdżają do nas naprawdę nie dla jakichś kolacji, tylko po to, żeby porozmawiać, dlatego że w Europie mamy co najmniej trzy systemy sądów administracyjnych. Próbujemy wykorzystywać z nich najlepsze elementy.

Co do kryzysu zaufania do sędziów, akurat my nie mamy złej prasy bez względu na poglądy polityczne. Chyba mamy taki styl orzekania, który, po pierwsze, jest stylem czysto legalistycznym, ponieważ są to sądy kasacyjne. Nie angażujemy się więc za bardzo w spory pozaprawne. Być może skłania nas to do pewnej powściągliwości. Sądzimy organ państwa i obywatela. Musimy być w tym wszystkim bardzo obiektywni. Jest to olbrzymia odpowiedzialność. Jeżeli chodzi o sumy, które czasami sądzimy, mój rekord wyniósł 12 mld. Odpowiedzialność jest więc szalona. Nie było to bezpośrednio 12 mld w wyroku, ale skutek orzeczenia był właśnie taki. Pan poseł był łaskaw wspomnieć o przesyłach i sprawach energetycznych. Chodziło tam o VAT. Poczucie odpowiedzialności jest właśnie tego typu, że być może to budzi do nas pewne zaufanie.

Generalnie sądzę, że kryzys dotyczy dwóch kwestii. Nie czuję tego, żeby sędziowie uważali, że ich niezawisłość jest zagrożona albo dzieje się coś złego. Spór raczej rozgrywa się chyba na tle art. 10 Konstytucji RP. Chodzi o to, jak dokonać, jak ma przebiegać podział władzy, jakie są hamulce i mechanizmy równowagi pomiędzy władzami w wypadku władzy sądowniczej. Stało się to dzięki temu, że dzisiaj na całym świecie... Szczerze mówiąc, nie do końca jest tak, mamy jakieś prowincjonalne problemy, ponieważ to samo dzieje się w Ameryce i w wielu krajach, np. w Niemczech, gdzie szef trybunału konstytucyjnego zadzwonił do pani Merkel i powiedział: „przepraszam bardzo, dalsze ustępstwa na rzecz Unii są niemożliwe, ponieważ przekraczamy już granice suwerenności, którą pani oddaliśmy”. W Ameryce są podobne problemy. Do dzisiaj nie jest powołany sędzia trybunału, ponieważ czekają na wybory. Takie sprawy działy się też za Roosvelta.

Broń Boże, nie chcę bagatelizować naszych problemów, są one absolutnie nasze i swoiste. Na pewno jest to też kwestia rozwoju demokracji i interpretacji wspomnianego przepisu w sytuacji pojawienia się zjawiska aktywności sędziów. Tak to się nazywa, jest to termin, który powstał w Stanach Zjednoczonych. Sędziowie wychodzą poza tekst, wychodzą poza swoją rolę, ponieważ okazuje się, że swoimi orzeczeniami muszą modyfikować bądź nawet wyznaczać pewne cele społeczne. Jest to powód tego, że pozostałe władze próbują tutaj tworzyć pewną równowagę. Jest to jedna rzecz. Druga rzecz, moim zdaniem równie ważna, to ta, że w pewnym momencie załamała się komunikacja pomiędzy sądami a obywatelami. Wspominaliśmy kongres. Na kongresie było to podnoszone w niektórych wystąpieniach. Przyznaję, że były różne wystąpienia, ale zagadnienia, o których pan poseł był łaskaw wspomnieć, też były podejmowane. Jest to sprawa, nad którą sądy muszą teraz pracować.

My już powzięliśmy wiele decyzji. Pomimo tego że u nas komunikacja nie jest taka zła, sądzimy, że niezależnie od bazy musimy bardziej informować obywateli o orzecznictwie, musimy zbudować inną współpracę z dziennikarzami, z mediami. To też jest bardzo ważne. Teraz powołujemy nowe organy wewnątrz sądu, powołujemy jednostki, które będą się zajmowały tymi sprawami. Szukamy dobrych ludzi, którzy nas tego nauczą. Myślę, że jakoś zaistniejemy z orzeczeniami. Powołaliśmy rzecznika do kontaktów z mediami. Liczę, że jeżeli będziemy tłumaczyć motywy wyroków czysto ludzkim językiem, to tą drogą wzrośnie zaufanie. Pani Łętowska wiele razy podkreślała, jaka jest waga uzasadnienia ustnego po sprawie. U nas kategorie są tak sformalizowane przez kasacyjność, że czasami strona staje pod drzwiami i pyta: „przepraszam, wysoki sądzie, czy wygrałam czy przegrałam?”. Rolą sądu po sprawie jest właśnie wyjaśnienie zwykłym językiem, jakie były motywy i co można robić.

Wydaje mi się, że są chyba dwa wymiary kryzysu zaufania. Jeden jest publiczny i dotyczy w ogóle relacji pomiędzy władzami, które obecnie na nowo się budują. Drugi to kwestia komunikowania się sądów ze społeczeństwem, które moim zdaniem przez wiele lat szwankowało, oczywiście nie we wszystkich sądach, ale w części sądów tak było.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Pan poseł chciał jeszcze dopytać.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Właściwie ad vocem. Bardzo dziękuję za ciekawy głos. Myślę, że bardzo ważną sprawą jest to, o czym pan powiedział. Chodzi o kwestię powściągliwości. Jest to coś, co właściwie zawsze było przypisywane sędziom, stanowi sędziowskiemu, natomiast w ostatnim czasie być może osłabło także ze względu na to, że sędziowie ulegają tej samej pokusie, której ulegli już politycy. W związku z tym, że musimy komunikować społeczeństwu bardzo wiele informacji, robimy to każdego dnia, często wielokrotnie w ciągu dnia, np. korzystając z mediów społecznościowych. W przypadku polityków jest to swoista konieczność. Nie jestem przekonany, czy ten rodzaj komunikacji jest konieczny w przypadku sędziów, ale pokusa...

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Może nie sędziów, ale sądów.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Czy w przypadku sądów jako instytucji, nie wiem. Jestem natomiast absolutnie przekonany, że w przypadku sędziów jest to niewłaściwe działanie, niezależnie od intencji. Widzimy, że część sędziów ulega owej pokusie, komunikując najróżniejsze rzeczy. Mam wrażenie, panie sędzio, że głównie dotyczy to grupy młodszych sędziów. Nie wiem, czy jest to po prostu związane z tym, że starsi sędziowie z natury rzeczy generacyjnie nie są tak bardzo przyzwyczajeni do używania mediów społecznościowych. Natomiast bez wątpienia sędziowie ulegają takiej pokusie ze szkodą dla wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie wszystkie przykłady, jakie znam – mówię nawet o przykładach niepolitycznych – dotyczą sędziów sądów powszechnych, ale wiadomo, że sędziowie sądów powszechnych są średnio młodsi. Zwracam na to uwagę. Pozwolę sobie zaryzykować twierdzenie, że przy najlepszej woli sędziów, jeżeli będą oni używać mediów społecznościowych, nie ma możliwości, żeby powściągliwość była zachowana, dlatego że natura mediów, konieczność...

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jest szalona.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Powiedział to pan lepiej. Wyobrażam sobie, moje wyobrażenie jest takie, że naszym obowiązkiem jest dbanie o to, żeby status sędziów był wysoki, ale ze statusem tym nieuchronnie wiążą się także pewne ograniczenia, między innymi takie, że w jakiś sposób...

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Zakażmy tego.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Nie chodzi mi o zakazywanie. Chodzi o rozwiązanie głębszego problemu, a nie o środki. Wydaje mi się, że po drugiej stronie wysokiego statusu istnieje konieczność samoograniczenia się sędziów, przyjęcia, że w związku z tym, iż jako sędzia pełnię taką funkcję, nie komunikuję za pomocą mediów społecznościowych także o sprawach prywatnych, niezwiązanych z sądzeniem. Obywatel nigdy nie będzie w stanie tego rozróżnić, samemu dostrzec granicy. Dla dobra wymiaru sprawiedliwości, zaufania obywateli, bardzo ważne jest, żeby sędziowie o tym pamiętali.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Rzeczywiście istotne jest stwierdzenie pana prezesa, że załamała się komunikacja między sędziami a społeczeństwem. Powiedziałbym trochę więcej, że sędziowie oderwali się od oczekiwań społecznych. Często budzi to pewne niezado-

wolenie społeczeństwa. Przecież warto wspomnieć i o tym, że kiedy w Konstytucji RP jest mowa o demokratycznym państwie prawnym, to w tym samym artykule jest też mowa o urzeczywistnianiu sprawiedliwości społecznej. W związku z tym szeroko pojęty wymiar sprawiedliwości nie może być głuchy na realizację tej funkcji, o której jest mowa w Konstytucji RP. Warto też powiedzieć to, o czym wspomniał pan prezes, a mianowicie o różnych problemach w innych krajach, o nieobsadzonych stanowiskach sędziowskich w Stanach Zjednoczonych. Proszę zwrócić uwagę na to, że tam nikt nie krzyczy, że oto została zagrożona demokracja, że została zagrożona praworządność. W Polsce natomiast padają tego rodzaju głosy, chociaż nic nie uzasadnia tego rodzaju sformułowań.

Bardzo proszę pan poseł Grzegorz Wojciechowski. Później pan poseł Janusz Sanocki i kolejne osoby. Bardzo proszę.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, państwo prezesi, do mojego biura zgłosiła się grupa kilkunastu przedsiębiorców z branży transportowej. Wszyscy zakupili paliwo w pewnej firmie w Poznaniu. Wszyscy mieli potem przeprowadzoną kontrolę przez urząd skarbowy. Zakwestionowano im faktury. O co chciałem zapytać? Była mowa o linii orzeczniczej. Sąd uznał argumenty mniej więcej jednej czwartej z kilkunastu przedsiębiorców, uznał, że nie można kogoś ukarać, jeżeli nie było stwierdzania jakiegoś naruszenia z własnej winy. Wszyscy przedsiębiorcy mieli postępowanie karne, karnoskarbowe. Zostali uniewinnieni. Wszyscy byli w identycznej sytuacji poza tym, że niektórzy byli brunetami, inni blondynami. Stan faktyczny może nie do końca był identyczny, ale sprawy tak.

Zwrócili się do mnie jeszcze w ubiegłym roku. Sprawy jeszcze trwały. O ile pamiętam, spraw było chyba cztery. W momencie kiedy otrzymali wezwania, przyjechali do mnie. Mówią: „no tak, są cztery sprawy, trzy są przegrane, jedna jest wygrana”. Pytam: „skąd państwo wiecie, nie było jeszcze rozstrzygnięcia”. Mówią: „my już wiemy, tu jest wyznaczony ten sędzia, a tu jest wyznaczony ten sędzia, więc te sprawy są przegrane, gdyż uzasadnienie wymagałoby przyłożenia się, a sędzia akurat jest znany z tego, że nie chce się przykładać, więc ta sprawa będzie przegrana, ta też będzie przegrana, natomiast sprawa u tego sędziego jest wygrana”. Po rozprawie okazało się, że faktycznie dokładnie trzy sprawy były przegrane, a jedna wygrana. Jest to jakby pewien wycinek z działalności sądów administracyjnych. Pozwy były pisane przez to samo stowarzyszenie. Zresztą sami wynajęli sobie jedną osobę, która pisała wszystkie pisma. Różniły się tylko tym, że wstawiono inne imiona i nazwiska, inne adresy. Sama treść była identyczna.

Chciałbym się o coś zapytać. Ktoś, kto obserwuje sąd po wyznaczeniu sędziego, wie, jaki będzie wynik w identycznej sprawie, czy będzie on pozytywny. Jeżeli w identycznej sprawie będzie ten sędzia, będzie taki wynik, jeżeli ten sędzia, będzie to wynik zgoła odmienny. Jedni uznają, że w sytuacji, kiedy człowiek nie był skazany, przy transakcji nie była udowodniona jakakolwiek wina niedopełnienia obowiązków, nie było wykazane zachowanie ostrożności, można zakwestionować faktury, obciążyć zwrotem VAT-u i zmianą naliczenia podatku dochodowego, a inni uznają wprost przeciwnie. Jak ta sprawa wygląda? Jak wygląda sprawa przewidywalności wyroków zarówno wojewódzkiego sądu administracyjnego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Niestety nie znam tych spraw. Jeżeli pan poseł kiedyś dostarczy mi sygnatury, oczywiście zapoznam się z nimi. Będziemy mogli porozmawiać nawet prywatnie, wypowiem swoje zdanie w tej sprawie. Generalnie trochę paradoksalnie świadczy to dobrze o sądach. Jeżeli sędziowie tak się różnią, znaczy to, że są niezawiśli. Z punktu widzenia zdrowego rozsądku jest jednak fatalnie. Niemniej po pierwsze, jeżeli jeden z autorów napisał takie samo pismo, to dla mnie w grę wchodzi jeszcze aspekt, o którym nie mówimy, czyli stan faktyczny. Może to być pozór tego, że jest identyczny. Udowodnienie ostrożności pojawiło się w sądach dzięki orzecznictwu TSUE. Początkowo przez wiele lat byliśmy absolutnie

bezlitośni. To, czy ktoś dochował, sprawdzał, nie sprawdzał, kim jest podmiot, od którego kupuje, nie miało żadnego znaczenia. Sytuacja była taka, że kategorii winy, dobrej lub złej woli w ogóle nie uwzględniało się w tym podatku. Był on całkowicie mechaniczny. Jest to po prostu domino faktur. Wypada jedna faktura i skutki są straszliwe, wszystko się zawala.

Później, jakieś dwa lata temu zmieniło się orzecznictwo TSUE w tych sprawach. Nawet zadawaliśmy pytanie, żeby się upewnić.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie prezesie, proszę wyjaśnić, co to jest TSUE.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Bardzo przepraszam. Jest to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jest to nowa nazwa od czasów Traktatu lizbońskiego. Wcześniej nazywał się ETS, Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W tych sprawach ma on zdecydowany posłuch. Naszym obowiązkiem zgodnie z ustawą jest stosowanie się do prawa unijnego. Trybunał ten nie ma możliwości uchylenia naszych przepisów, ale wydaje interpretacje, czy są one zgodne z prawem unijnym, czy nie. Nagle, niespodziewanie pojawiła się tu kategoria dobrej wiary. Jest to ten problem, który poruszył pan poseł. Nagle pojawiły się wyroki TSUE, w których stwierdził on, że w pewnych sprawach, jeżeli ktoś jest na końcu łańcucha jakichś złodziejaszków, którzy nie wystawiali faktur, a on o tym nie wiedział – w sprawach budowlanych często były tego typu sytuacje, że nie było ciągu faktur, ktoś nagle dostawał materiały ze złych źródeł i na końcu dostawał fakturę, która była podważana – sądy muszą jednak zbadać, czy wykazał należytą staranność, czy zbadał podmiot, który wynajmuje.

Część naszych sędziów, jak też część sędziów europejskich nie podzieliła takiego zdania. Nie chcieli tak tego zmienić. Uważali, że jest to niesprawiedliwe. Jeżeli dwa lata temu wydali wiele wyroków, w których tego nie uwzględniali, to teraz nagle nastąpiłoby pewne uprzywilejowanie sytuacji. Osobiście generalnie jestem za tym rozwiązaniem. Jako sędzia VAT-owski, gdyż akurat sądzę VAT, badam, sprawdzam wspominaną ostrożność. Uważam, że często jest to ekskulpująca okoliczność.

Być może było to jeszcze w okresie sporów. Dzisiaj raczej orzecznictwo jest już ugruntowane i pozwala, nakazuje takie badanie. Niemniej chętnie zapoznam się ze sprawą. Jeżeli otrzymam sygnaturę, zbadam sprawę. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pan poseł Janusz Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Panie prezesie, szanowni państwo, sytuacja, o której mówił kolega, będzie się powtarzać, ponieważ w karuzeli VAT-owskiej urzędy skarbowe notorycznie to podważają, jeżeli u kogoś na coś takiego natrafią. Pozory łańcuszka VAT-owskiego są powodem sankcji wobec przedsiębiorcy. Według mnie absolutnie musi być tutaj stosowana zasada domniemania niewinności. Obywatel nie może być oskarżany o to, że nie ściga przestępcy. Mam podobne dowody, przykłady. Na szczęście zakończyło się to na etapie przedsądowym, gdyż urząd skarbowy wycofał się, ale wiele spraw trafi do państwa, tym bardziej że rząd zapowiada uszczelnianie podatku VAT.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Przede wszystkim będą sankcje.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Oczywiście także sankcje. Niemniej w historii, którą omówił kolega, jak też w tym, co mówił pan poseł Wróblewski, uwagę zwraca co innego. Być może państwo nie jesteście najbardziej na tym froncie, ale generalnie opinia obywateli polskich, opinia społeczeństwa o sędziach jest negatywna. Sędziowie są postrzegani źle. Sędziowie traktują obywateli arogancko. Zapadają niebywałe wyroki. Osobiście mam dwie sprawy wygrane w Strasburgu. Będę to powtarzał.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Pamiętam.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Nie chodzi o to, czy prywatnie rozpozna pan sprawę.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Nie, nie. Chcę się zaznajomić. Nie będę rozpatrywał.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Panie prezesie, chodzi o to, że prawdę powiedziawszy, nie ma systemu oceny sędziów. Niech pan powie. Wierzę w to, co mówił kolega. Pan już próbuje bronić kasty sędziowskiej.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Przepraszam za słowa, które padły.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Panie prezesie, pan już próbuje stawać w obronie. Proszę mi wobec tego powiedzieć, jeżeli to, co powiedział pan poseł, jest prawdą, to jakie konsekwencje poniosą sędziowie, którzy wydali wyroki na niekorzyść przedsiębiorcy powodowani np. lenistwem. Nie ma takich konsekwencji. Doskonale pan wie, że nie ma systemu oceny.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Lenistwo absolutnie jest karane. Głównie polega ono na przepisywaniu cudzych orzeczeń.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Kopiuj wklej.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Wtedy są pozbawiani. Akurat u nas takie rzeczy nie zdarzały się zbyt często. Są orzeczenia Sądu Najwyższego. Po drugie, chodzi o opóźnienia w pisaniu uzasadnień. To wszystko jest karane.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Panie prezesie, tak, jest karane. Teoretycznie to wszystko wiemy, tylko że stan faktyczny jest całkiem odmienny od teorii.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Proszę pamiętać, że sędzia jest karany podwójnie.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Tylko że nie doczekałem się tego.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Zawodowo i jako obywatel.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Wobec tego proszę podać, ile było takich przypadków. Nie wchodźmy jednak w takie szczegóły. Chciałem trochę nawiązać do tego, co mówił pan poseł Wróblewski. Otóż na państwa środowisku spoczywa obowiązek zastanowienia się, co należy zreformować w polskim wymiarze sprawiedliwości. Mają to robić nie tylko stowarzyszenia, posłowie, partie polityczne, Sejm. Proszę wybaczyć, panie prezesie, gdyż jak mówiłem, akurat sądownictwo administracyjne jest może w tym wszystkim najbardziej pozytywnie oceniane, ale skoro pan tutaj jest, adresuję swoje słowa również do pana.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:
Jestem w KRS, więc mogę przekazać.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):
Mówiłem to również panu prezesowi KRS, kiedy tutaj był. Na państwa środowisku leży obowiązek zastanowienia się, co należy zrobić i gdzie leżą przyczyny patologii. Twierdzę, że polskie sądownictwo to niestety patologia ze względu na wszystko. Arogancja

i patologia. Podam banalny przykład. Ostatnio przychodzi osiemdziesięcioletni człowiek z chorobą Parkinsona, a urzędniczka nie chce mu podać, jaki wyrok zapadł w sprawie, w której był świadkiem. Dlaczego nie chce mu podać? Prezes sądu, do którego dzwoni, podtrzymuje takie stanowisko, pismo itd. Przecież wyrok jest ogłaszany jawnie, więc nie może być przedmiotem ukrywania. Jest to oczywista oczywistość. Urzędniczka mówi: „biuro obsługi interesanta”, a ono przecież oddala obywatela, petenta od źródła powstania informacji. Jest to ewidentne utrudnianie obywatelowi dostępu. Są to drobiazgi.

Chciałbym natomiast zakończyć tym, co mówiłem od początku. Trzeba poszukać źródeł patologii, dlatego że samozadowolenie jest zgubne dla wszystkich. Mam nadzieję, że pan prezes podzieli moją opinię. Samozadowolenie zawsze...

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Zastrzegłem na końcu, że mam nadzieję, iż nie wypadłem za dobrze.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Nie będę komplementował. Trzeba natomiast poszukać źródeł patologii, dlaczego się ona rodzi. Według mnie podstawowym źródłem patologii – mówię to otwarcie – jest art. 4 Konstytucji RP. Zostawmy art. 10, panie prezesie. W art. 4 czytamy, że władza zwierzchnia należy do narodu. Sędziowie nie są wybierani i nie podlegają żadnej zewnętrznej kontroli. Musi się to zmienić. Moim zdaniem reformy pana ministra Ziobro owszem są potrzebne, ale są one zbyt płytkie. Trzeba iść dalej. Oczekuję, że środowisko sędziów, którzy pełnią ważną funkcję, są wykształceni, nie tylko będzie bronić swoich przywilejów jak związek zawodowy górników lub jakiś inny, ale zainicjuje też poważną debatę publiczną na temat zmian w sądownictwie.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Uściński.

Poseł Piotr Uściński (PiS):

Szanowni państwo, mam pytanie do pana prezesa może trochę odbiegające od sprawozdania, ale widzę, że w wielu momentach odbiegamy od sprawozdania, które było przedstawione. Mam pytanie do pana o opinię w takiej oto sprawie. Jestem młodym posłem, ale wcześniej przez wiele lat byłem samorządowcem. Jako samorządowca praktyka zawsze irytowały mnie procesy sądowe pomiędzy administracją publiczną, spory w trybie administracyjnym w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym pomiędzy organami władzy publicznej. Wiadomo, że kasacje trwają długo. Często są przez to opóźnienia inwestycyjne. Wiążą się z tym ogólnie wielkie koszty dla społeczeństwa. Kiedą sądzą się dwa organy władzy publicznej, to czas pracy urzędników, ich zaangażowanie, koszty prawne, koszty sądowe, to wszystko jest pokrywane z pieniędzy publicznych, pieniędzy podatników. To wszystko jest dla mnie do końca niezrozumiałe. Rozumiem, jeżeli sądzimy się jako administracja z obywatelem. Ale jeżeli sądzi się administracja publiczna sama ze sobą? Jeżeli często sądzą się samorządy? Jak pan uważa? Czy nie można jakoś uprościć trybu postępowania dla administracji publicznej? Czy faktycznie w Naczelnym Sądzie Administracyjnym powinna być taka sama ścieżka kasacyjna? Czy nie powinno być tak, że podobne postępowania kończą się wcześniej? Dziękuję bardzo.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Dziękuję bardzo. Jest to oczywiście bardzo ciekawy problem. Wynika on z założenia, że samorządy są pewnego typu małym, tzw. lokalnym suwerenem. Taka jest tradycja jeszcze z czasów rewolucji francuskiej. Decydują one o sobie same tak jak inne podmioty. Dlatego można je przeciwstawiać organom państwowym. Wszystkie zadania, które wykonują, są zadaniami powierzonymi, tylko że mają inicjatywę jako lokalna grupa.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Mają zadania własne.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Są uznawane za niezależne podmioty. Z tego powodu spór pomiędzy gminami, pomiędzy władzą publiczną, np. wojewodą a gminą, jest traktowany tak jak spór jednego podmiotu

z drugim. Zakładamy, że istnieje tutaj podmiotowość. Wynika ona też zresztą z Konstytucji RP, ponieważ pozycja samorządów w Konstytucji RP jest w Polsce bardzo silna. Stąd spory. Co do procedury, jest to ciekawa myśl. Decyduje o tym parlament.

Poseł Piotr Uściński (PiS):

Dlatego pytam pana o opinię. Jako parlamentarzysta chciałbym poznać pańską opinię.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Proszę zauważyć, że mówiłem dzisiaj o wielu sprawach, ale nie mówiłem prawie w ogóle o mediacji, ponieważ mediacja w Polsce jest nieudana. Jest to rzecz do zbadania. Być może jest to sfera, w której sądy odniosłyby większe sukcesy niż w tego typu sporach. Sprawa jest warta przemyślenia. Spróbuję o tym pomyśleć i być może coś zaproponować.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan poseł Wróblewski jeszcze raz.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Chciałbym nawiązać jeszcze do kwestii, która wielokrotnie się tutaj przewijała, a która dotyczyła podatku VAT. Podatek VAT jest częścią systemu podatkowego. Paul Kirchhof, znany niemiecki specjalista od prawa podatkowego, mówi, że system podatkowy jest tak skomplikowany, że nie ma możliwości jego naprawy. Krótko mówiąc, można punktowo zmienić jakieś przepisy, rozwiązania, ale zasadniczo nie wpłynie to na to, że jest nieefektywny. W każdym razie w jego ocenie sytuacja ta wymaga reformy. Proponuje stworzenie kodeksu podatkowego. Czy bazując na swoich doświadczeniach oraz olbrzymiej praktycznej wiedzy uważa pan, panie sędzio, że możliwe jest stworzenie kodeksu podatkowego tak, żeby w jednym akcie normatywnym ująć całość regulacji podatkowych?

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Powiem szczerze, że jestem bardzo sceptyczny, jeżeli chodzi o tego typu regulacje, dlatego że cele podatków są bardzo różne. Stworzenie wspólnej procedury jest OK. Jest to łatwe. Mamy Ordynację podatkową. Jeżeli natomiast chodzi o konstrukcję poszczególnych podatków, to zupełnie inaczej sądzi się podatki dochodowe, szczególnie od osób fizycznych, a zupełnie inaczej VAT. Jest to zupełnie inne podejście. Przy VAT jest to rodzaj kataklizmu, jeżeli popełni się jakiekolwiek błędy. W przypadku osoby fizycznej jest to rodzaj dramatu, często tragedii osobistej, której też nie doceniamy.

Stworzenie wspólnych zasad co do konstrukcji podatkowych byłoby dosyć trudne. Można to umieścić w jednym akcie, ale będzie to raczej czysta unifikacja niż stworzenie kodeksu. Rozumiem, że kodeks ma oznaczać budowę wspólnej aparatury pojęciowej itd. Mamy wielkie kodyfikacje cywilne, które obejmują całą gałąź prawa. W Polsce mamy cztery albo pięć szkół naukowych prawa podatkowego, które inaczej definiują podstawowe pojęcia. Jest to często powód, dla którego czasami działamy trochę bezradnie i podejmujemy uchwały pół naukowe – co zawsze nas razi – żeby jakoś poustawiać same pojęcia, np. co to jest zobowiązanie podatkowe.

Co do zmian i reform, sądzę, że jesteśmy bardzo ograniczeni, ponieważ cały nasz system jest częścią systemu unijnego, szczególnie jeżeli chodzi o VAT. W pewnym sensie dziedziczymy skomplikowanie owego systemu. Chyba pan Modzelewski kilka razy powiedział, że nie mamy się do łudzić, że uprościmy sobie VAT, będąc w Unii. Wystarczy poczytać dyrektywę 112. Jest to skomplikowana konstrukcja. Myślę jednak, że z tego powodu uproszczenia, wykorzystywanie takich mechanizmów, których w Polsce się nie wykorzystuje – jest to temat na inną dyskusje – a które upraszczają VAT w wielu dziedzinach gospodarczych, jest możliwe. Są pewne możliwości wewnętrzne w samym podatku.

Co do unifikacji, to jak dotąd z prawem administracyjnym w ogóle się to nie udało. Pamiętam, że były takie próby. Wielu rzeczników praw obywatelskich podejmowało taką dyskusję. Ostatnio pan rzecznik Kochanowski. Pamiętam, że stworzył grupę. Jedną z osób, które w niej działały, był pan profesor Kmieciak, wcześniej pan Borkowski. Nie udało się. Prawo podatkowe nie ma takiej odrębności wobec prawa administracyjnego.

Nie sądzę, żeby nagle odniosło sukces kodyfikacyjny. Tak mi się wydaje, ale wszystko jest oczywiście do dyskusji. Jeżeli wypowiada się taki autorytet, może trzeba to przemyśleć.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo panu prezesowi. Myślę, że powoli będziemy się zbliżać do końca dyskusji, ale jeszcze pan poseł Grzegorz Wojciechowski chciał zabrać głos. Proszę bardzo.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, państwo prezesi, była tutaj mowa o odpowiedzialności sędziów. Trochę się orientuję, jaka jest odpowiedzialność sędziów. Znam chociażby wyrok sądu w Białymstoku, przepraszam, sądu w Lublinie w sprawie bratanka małżonków sędziów, który został skazany na dwa lata za zabójstwo na dodatek w zawieszeniu. Znam wyrok w sprawie afery testamentowej. Mąż pani sędzi podrabiał testamenty, a pani sędzia wprowadzała je do obiegu. Po to, żeby nadal mogła być sędzią, została skazana za nieumyślne wprowadzanie do obiegu dokumentów w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Można by tutaj było przytoczyć wiele innych przykładów podobnej odpowiedzialności sędziów.

Wiele osób zgłasza się, że sędziowie chociażby ubliżają na sali, nie zachowują się godnie. Kiedy proszę o monitoring, okazuje się, że monitoring jest bardzo inteligentny i akurat w tym momencie wyłącza się, przestaje nagrywać, przestaje działać. Takich spraw w moim biurze jest około trzydziestu. Jest różnie.

Kiedyś poprosiłem o statystykę. Proszę o przedstawienie, jak wygląda statystyka, ale w odniesieniu do samych sądów administracyjnych. Kiedyś z Krajowej Rady Sądownictwa dostałem statystykę pokazującą, że było 9 tys. skarg na sędziów. 6 tys. stanowiły skargi bezzasadne, 3 tys. to były skargi oczywiście bezzasadne. Jak to wygląda? Dziękuję bardzo.

Wiceprezes NSA Maria Wiśniewska:

Wraz z panem prezesem z całą powagą wysłuchaliśmy wystąpień wszystkich posłów, odnoszących się do zachowań sędziów, przestrzegania zasad etyki i właściwego przestrzegania przepisów prawa. Chciałabym powiedzieć, że w sądownictwie administracyjnym stworzony jest cały system badania, monitorowania zachowań, również orzecznictwa, czy nie dochodzi do naruszenia etyki. Muszę powiedzieć, że prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego kiedy poweźmie jakąkolwiek wątpliwość co do naruszenia zasad etyki, kieruje sprawę do rzecznika dyscyplinarnego. Jeżeli nawet popatrzymy, że na pierwszy rzut oka wszystko jest prawidłowe, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – jest to przyjęte jako zasada – kieruje sprawę do rzeczników. W sądzie działa rzecznik dyscyplinarny i jego zastępca.

Mam sprawozdanie za rok ubiegły. Chciałabym przybliżyć, jak to wyglądało. W okresie sprawozdawczym od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku wpłynęło 30 zawiadomień o wykroczeniach drogowych, głównie są to sprawy drogowe, w tym 23 sprawy dotyczyły przekroczeń prędkości. Było też 31 wniosków stron postępowania. Są to te wnioski, o których wspominali panowie posłowie. Były to zarzuty dotyczące naruszenia przepisów, naruszenia etyki lub niewłaściwego stosowania przepisów prawa. Wszystko to zostało zbadane. Łącznie wpłynęło i było rozpoznawanych przez rzeczników 61 spraw. Były też wszczęte z urzędu postępowania dotyczące przewinień służbowych, niepisania w terminie uzasadnień. Jedno zawiadomienie było skierowane przez Krajową Radę Sądownictwa, ale mieści się to już w ogólnej statystyce. W sumie można powiedzieć, że każda ze spraw była rozpoznawana indywidualnie. Tam, gdzie stwierdzono przewinienia, zostały wniesione stosowne wnioski. W pięciu sprawach strony zwróciły się bezpośrednio nie do nas, nie do prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale do Krajowej Rady Sądownictwa, która przekazała nam owe pięć wniosków.

W sprawie 46/15 postanowieniem z dnia 20 stycznia 2016 roku – chciałabym przybliżyć państwu, jak to wyglądało w tym roku – zastępca rzecznika dyscyplinarnego wszczął postępowanie dyscyplinarne wobec sędziego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach i przedstawił sędziemu zarzut niewykonania przez niego obowiązków służbowych, niesporządzenia w ustawowym terminie uzasadnienia wyroku wydanego przez Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie z dnia 19 listopada 2014 r. Sprawa

ta jest już zakończona w obu instancjach. Sędzia otrzymał stosowną karę, został uznany za winnego. Zbiegło się to z jego nominacją. Przyjął nominację, a w międzyczasie biegł mu termin na sporządzenie uzasadnienia. Nasz sąd dyscyplinarny uznał, że mógł przyjąć nominację, ale zamiast podjąć czynności powinien sporządzić uzasadnienie. Sędzia został ukarany.

Drugi wniosek zastępca rzecznika wniósł też 15 stycznia 2016 r. Sprawę dyscyplinarną o niepisanie uzasadnienia przekazał do sądu. W tych dwóch sprawach były wszczęte postępowania. Zakończyły się wyrokami skazującymi dla sędziów.

Prowadzone są oceny pracy sędziów. Zgodnie z postanowieniami ustrojowymi przy każdej wizytacji, która odbywa się przynajmniej raz na cztery lata, jest sporządzana opinia. Ocenia się wówczas również pracę, zachowanie, etykę sędziego i jakość jego orzecznictwa. Sądownictwo administracyjne zakończyło ocenę wszystkich sędziów. Na początku tego roku była oceniana Warszawa. Spośród wszystkich sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych dwóch sędziów otrzymało ocenę negatywną. W obu przypadkach była ona spowodowana naruszeniem etyki, niewłaściwym zachowaniem się w stosunku do kolegów, jak też stron postępowania.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeszcze pan poseł Grzegorz Wojciechowski. Proszę bardzo.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Chciałbym uzupełnić. Akurat do mojego biura nie wpłynęła żadna skarga, prośba o interwencję w stosunku do sędziów sądów administracyjnych. Jak zresztą mówił pan przewodniczący, ocena sądów administracyjnych jest nieco lepsza niż sądów powszechnych. Nie powiedziałem tego. Nie chciałbym, żeby zabrzmiało to w taki sposób, że dotyczy to sądów administracyjnych, ponieważ podawałem akurat przykłady sądów powszechnych. Po prostu nie chciałbym być źle zrozumiany. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Dziękuję bardzo. Proszę bardzo, pan prezes chciał coś dodać.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Jedno słowo. Mamy troszkę łatwiejszą sytuację niż sądy powszechne z powodu tego, że prowadzimy postępowania, które dotyczą legalności decyzji. Punkt wyjścia jest zupełnie inny. Zupełnie inaczej jest wtedy, kiedy sędzia zaczyna od postępowania dowodowego i zderza się ze stronami. Zdarzają się emocje, chociaż nie powinno ich być, ale szczególnie u młodszych, mniej doświadczonych sędziów koszt psychiczny jest duży. Tak to wygląda z tego powodu. My na pewno mamy lepszą sytuację. Do nas przychodzą sędziowie co najmniej z poziomu sądów okręgowych, już bardzo doświadczeni. Postępowanie jest postępowaniem mniej poświęconym dowodom w rozumieniu sądów powszechnych. Pracujemy głównie na dokumentach, wystąpienia stron są innego typu. W zasadzie strony rzadko się wypowiadają, korzystają z pełnomocnika, dlatego że po prostu bardzo często nie znają się na tych sprawach, chociaż wysłuchujemy też ich opinii. Już wiele razy miałem taką sytuację, kiedy widziałem, że strony czują się pokrzywdzone emocjonalnie. Wtedy pozwalamy się im wypowiadać.

Jak powiedziałem, skarg nie wpływa dużo. Mam nadzieję, że jest to możliwe źródło optymizmu w odniesieniu do sądów administracyjnych.

Generalnie rzeczywiście jest tak, że sędziowie nie mają za dobrej opinii. Ostatnio było to rozważane na posiedzeniu Krajowej Rady Sądownictwa. Co prawda, ostatnio coś się zmieniło, wzrósł stopień zaufania do sędziów.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Sondaż był sfałszowany?

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Nie mam pojęcia. Raczej była to jakaś opinia, niestety nie pamiętam nazwy instytucji badawczej, ale tak było. Muszę powiedzieć, że pewnym źródłem optymizmu może być to, że dawniej badania zaufania do sędziów różniły się w zależności od tego, czy badani byli kiedykolwiek w sądzie stronami lub nawet świadkami czy też nie. Ci, którzy byli,

mieli lepszą opinię. Zaufanie miało tylko 25% obywateli. Nie mówili tego prawnicy tylko socjolodzy. Wśród tych, którzy byli, zdarzało się nawet 32–33% osób, które miały do nas zaufanie.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

70% nie miało zaufania.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Tak, nie miało zaufania. Oczywiście nie twierdzę, że jest dobrze, tylko że jest sporo czynników. Powiedzmy szczerze, że trochę płacimy też za samo prawo. Prawo u nas jest trudne, nie jest jasno pisane, są różne błędy legislacyjne, może nie zawsze na poziomie Sejmu, także na poziomie różnych aktów rządowych. To też jakoś zaczyna potem wpływać na ocenę sędziów. Strony po prostu uznają, że prawo jest wobec nich niesprawiedliwe.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Na poziomie sądów powszechnych Kodeks cywilny, Kodeks karny są wystarczająco jasne.

Prezes NSA Marek Zirk-Sadowski:

Oczywiście, że tak, ale w prawie gospodarczym już jest inaczej. W podatkach jest inaczej. Tradycja płacenia podatków zaczęła się u nas w 1989 roku niezależnie od wezwania ewangelicznego, które zawsze działało. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Wobec braku dalszych zgłoszeń do zabrania głosu zamykam dyskusję.

Jednocześnie informuję, że zadaniem Komisji było zapoznanie się z informacją o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2015 roku. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja zapoznała się z informacją o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w 2015 roku. Sprzeciwu nie słyszę. A zatem Komisja zapoznała się z informacją.

Pozostaje nam jeszcze wybór sprawozdawcy Komisji. Na sprawozdawcę proponuję pana przewodniczącego Andrzeja Matusiewicza. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja zaakceptowała taki wybór. Sprzeciwu nie słyszę. Pan przewodniczący wyraża zgodę. Dziękuję bardzo.

Bardzo serdecznie dziękuję panu prezesowi, pani wiceprezes za udział oraz obszerną informację udzieloną Komisji. Dziękuję paniom i panom posłom za udział w posiedzeniu. Dziękuję też sekretarzom Komisji.

Wobec wyczerpania porządku dziennego dzisiejszego posiedzenia zamykam posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.